Policy Matters

Strengthening Canadian Democracy / Renforcer la démocratie canadienne

Reforming Parliamentary Practice

The Views of MPs

IRPP
INSTITUTE FOR RESEARCH ON PUBLIC POLICY
INSTITUT DE RECHERCHE EN POLITIQUES PUBLIQUES

Peter Dobell

December 2000

Vol. 1, no. 9

Enjeux publics

ISSN 1492-7004 | Policy Matters

Biographical note

Peter Dobell is Founding Director of the Parliamentary Centre, which he launched in 1968 after serving for 16 years in the Canadian foreign service. The Centre aims to strengthen legislatures in Canada and around the world.

Summary

101-02587/

The continuous growth during the last half century of the resources of government and in the means of communications has led to a corresponding increase in the power of executive government. This development has in turn contributed to a weakening of the role of parliamentarians. In no other British-type legislature has the shift of power to the executive proceeded further than in the Canadian federal House of Commons.

To address this situation, the Parliamentary Centre prepared a set of briefing notes, identifying and describing some modest reforms adopted by other Commonwealth parliaments. These were circulated to MPs. A meeting followed on Parliament Hill on May 10, 2000, where members were asked to comment on these practices. MPs were also asked to respond to a questionnaire. Their responses, summarized in this report, reveal how MPs from all parties and regions in the 36th Parliament felt about these changes. Also included are comments that MPs added to their responses elaborating the reasons for their views and pointing to problems that will have to be addressed in implementing these reforms.

MPs were asked to react to four main questions:

- Should committee membership be more stable?
- Should committee chairs receive supplementary compensation?
- Should the chairs of some committees come from opposition parties?
- Should draft bills and Green Papers be sent to committees?

There was considerable support from MPs across party lines for all of these proposed changes in parliamentary practice. Specific reform proposals receiving strong support from participating members included:

- Appointment of both chairs and members of parliamentary committees for more than one year.
- Election of committee chairs by double majority – that is, by a majority of members from both the government and the opposition sides.
- Ending the rotation every two years of parliamentary secretaries, thereby removing this cause for the turnover of committee chairs.
- Supplementary compensation for committee chairs.
- An increase in the number of committee chairs drawn from the opposition side.
- Referral of draft bills and Green Papers to committees for review.
- Greater emphasis on working towards consensus reports.

With so many returning members with experience in two or more previous parliaments, this is an opportune time to seek change. The paper identifies what is required to achieve each reform that MPs were asked to react to. Some could be effected with little difficulty by the leadership of the governing party. Others would require the agreement of opposition leaders too. Only a salary supplement for committee chairs would require a legislative change. A few practices that might initially be tested through informal agreements between the parties could later be incorporated into the Standing Orders if they proved to be beneficial.

Résumé

Depuis un demi-siècle, la multiplication des ressources et des moyens de communication gouvernementaux a entraîné un accroissement correspondant du pouvoir du gouvernement exécutif — un phénomène qui, par conséquent, a contribué à l'affaiblissement du rôle des parlementaires. Dans aucune autre législature de type britannique n'a-t-on observé un transfert aussi marqué vers le pouvoir exécutif qu'à la Chambre des communes du Canada.

Pour redresser la situation, le Centre parlementaire a d'abord préparé et distribué aux députés une série de notices d'information décrivant quelques modestes réformes adoptées par d'autres Parlements du Commonwealth. Le 10 mai 2000, on a ensuite tenu une réunion sur la Colline parlementaire pour recueillir l'opinion des députés et leur soumettre un questionnaire. Résumées dans ce rapport, leurs réponses illustrent ce que pensent de tels changements bon nombre de députés de la 36e Législature de tous partis et de toutes régions. On y lira également certaines remarques qu'ils ont ajoutées pour motiver leurs points de vue et mettre en lumière les problèmes que susciterait la mise en œuvre de ces réformes.

Les députés ont été invités à répondre aux quatre principales questions suivantes :

- Faudrait-il plus de stabilité dans la composition des comités ?
- Faudrait-il rémunérer les présidents de comités ?
- Les présidents de certains comités devraient-ils être des députés d'opposition ?
- Faut-il saisir les comités des avant-projets de loi et des Livres verts ?

Ces suggestions visant à modifier la procédure parlementaire ont reçu le soutien d'un grand nombre de députés de tous les partis. Certaines propositions de réforme plus précises ont aussi fait l'objet d'un solide appui, dont les suivantes :

- Désignation des présidents et membres des comités parlementaires pour des mandats d'une durée supérieure à un an.
- Élection des présidents de comités à la double majorité, soit une majorité des députés du gouvernement et des députés d'opposition.
- Élimination du remplacement bisannuel des secrétaires parlementaires, ce qui éliminerait l'une des causes principales du roulement des présidents de comités.

- Indemnisation spéciale des présidents de comités.
- Accroissement du nombre de présidents de comités issus de l'opposition.
- Examen par les comités des avant-projets de loi et des Livres verts.
- Accent mis sur le consensus en matière de production de rapports.

Alors que le Parlement compte un grand nombre de députés d'expérience ayant été réélus une ou plusieurs fois, le moment semble particulièrement bien choisi pour engager de tels changements. Ce document décrit les mesures nécessaires à la mise en œuvre de chaque réforme soumise à l'attention des députés, et montre que le leadership du gouvernement pourrait, sans trop de difficultés, appliquer lui-même certaines d'entre elles. Pour d'autres, il leur faudrait l'accord des chefs d'opposition. Seule l'indemnisation spéciale des présidents de comités exigerait de modifier la loi. Des ententes informelles entre partis pourraient enfin donner lieu à l'essai de certaines pratiques, qu'on intégrerait au Règlement si elles se révélaient avantageuses.

Introduction 8

How Has Parliament Changed During the Last 50 Years? 9

Reforms Achieved in Other Legislatures 11

Question One: Should Committee Membership Be More Stable? 13

Question Two: Should Committee Chairs Receive Supplementary Compensation? 22

Question Three: Should the Chairs of Some Committees Come from Opposition Parties? 25

Question Four: Should Draft Bills and Green Papers Be Sent to Committees? 29

Conclusion 33

Appendix A: The Consultation Process 35

Appendix B: Turnover on Parliamentary Committees 37

Notes 41

Introduction

The continuous growth during the last half century of the resources of government and in the means of communications has led to a corresponding increase in the power of executive government. This development has in turn contributed to a weakening of the role of parliamentarians. Although this has been a worldwide phenomenon, its impact has been particularly pronounced in countries that have adopted the British parliamentary model, where party discipline is key to executive power. In no other British-type legislature has the shift of power to the executive proceeded further than in the Canadian federal House of Commons.

Some Westminster parliaments have faced up to this development and deliberately adopted changes in practice and procedure in order to offer private members a more meaningful role. In spite of the strong desire of Canadian MPs from all parties for reforms, the House of Commons has lagged behind.

To address this situation the Parliamentary Centre prepared a set of briefing notes that identified and described some modest reforms adopted by other Commonwealth parliaments. With support from the Institute for Research on Public Policy, the Centre organized a meeting on Parliament Hill last May 10th so that private members could comment on these practices. It also invited MPs to respond to a questionnaire on these procedures. This report summarizes the results of these exercises, revealing how Canadian MPs from all parties in the 36th Parliament feel about various options for parliamentary reform.

With so many returning members with experience in two previous parliaments, this is an opportune time to press for meaningful changes. This report is intended to be a resource to assist this process. Its purpose is to document in detail how MPs reacted to various ideas for reform, in the belief that demonstrated support by members from all parties for specific changes could establish a solid basis for change. Also included in the analysis are comments from MPs elaborating the reasons for their views and pointing to problems that will have to be addressed in implementing reforms.

Approach and Methodology

The report includes several components. It begins with an account of how the working practices of the Canadian Parliament have evolved over the last 50 years. During that period, like a seesaw, as the power of the prime minister has grown to a level that has few parallels in other democratic countries, the opportunities for private members of the Canadian House of Commons to improve legislation and contribute to policy development have steadily declined. The argument is summarized in section 1.

To suggest how some balance could be restored to the Canadian parliamentary system, the paper then describes some practices adopted by other legislatures that were deliberately designed to counterbalance the growing power of the executive. Their objective was to enhance the functioning of committees, enlarge the role and improve the self-image of private members and achieve more cooperative, less confrontational relations in their Chambers. None of the reforms outlined are revolutionary in their thrust. They assume a continued adherence to the essential tenets of the British parliamentary system, while making it possible for private members to play a larger role than they now do in Ottawa. Section 2 highlights these practices.

Sections 3 to 6 review the responses of MPs, as recorded on the questionnaires,[1] to each of four broad questions and related sub-questions:

- Should committee membership be more stable?
- Should committee chairs receive supplementary compensation?
- Should the chairs of some committees come from opposition parties?
- Should draft bills and Green Papers be sent to committees?

Where necessary, background information is provided to explain the significance and relevance of some of the specific questions. Each of the four sections concludes with an indication of where the power to implement the various reforms lies, suggesting where attention needs to be focussed to promote change. If rules changes or other formal authorizations are required, this is also noted. In a few instances, where the author and some knowledgeable observers of the parliamentary scene who were consulted during the preparation of this report have reached relevant conclusions, their reflections have been added.

The paper ends with a brief synopsis of why change is desirable.

How Has Parliament Changed During the Last 50 Years?

The capacity of Canadian governments to act quickly and decisively has increased substantially since the Second World War. But as the power and range of the central government have grown, its focus in the legislature has increasingly become how to get its legislation through the House as quickly as possible. In this environment, the opposition parties naturally seek by every means to slow down the juggernaut, causing the government to resort with ever increasing fre-

quency to closure and time allocation. The result is a less cooperative, more confrontational, even adversarial environment, one which the media is delighted to dramatize and thereby promote. Too often governments now see Parliament as a battlefield where the opposition has to be vanquished rather than a forum where the validity of new policies can be tested and improvements sought.

The House of Commons used to be the cockpit in which national policy was probed and defended. Fifty years ago the Prime Minister and ministers sat in the Chamber during most debates. They did so because, before the development of polling, MPs were respected as the voice and ears of Canadians. Statements made in the House were treated as an expression of the needs and aspirations of Canadians in different parts of the country. MPs could feel with justification that they were elected to look for solutions and to contribute to the improvement of national policy.

Much has since changed for MPs. Now the defining moment each day in the House is the televised Question Period, the daily battle in a struggle whose long-term target is the next election. To illustrate how much the environment has shifted, 45 years ago Question Period was a brief non-partisan event, an occasion for putting genuine questions on an important recent development to which informative answers were given.

Partly because debates are now seen as a formal exercise, the House no longer holds the attention of members, the media or the public. Save for those on duty, MPs vacate the Chamber when Question Period ends, headed for committees or their offices. Even the rules for television coverage of proceedings cannot hide the fact that the House is almost empty. The so-called debates rarely generate passion and viewers sense that many speeches are scripted. With the outcome of votes known in advance, Parliament's role is largely reduced to rubber stamping what the government has already decided in order to provide the endorsement required by the constitution.

With the growth in the range of government activities, it became necessary to send bills and budgetary estimates to committee for the review that used to be undertaken in the House. For this reason the primary field of action for private members has moved from the House to committees. Under pressure from frustrated MPs, some potentially important procedural changes were adopted that have given committees some autonomy. Since the mid-1980s they no longer require approval of the House to meet. On their own initiative they can now undertake important inquiries as the Fisheries, Agriculture, Heritage, Foreign Affairs and other committees have recently done. The pre-budget consultations of the Finance Committee have also been an interesting innovation, since its reports now have the potential of making

a contribution to the next budget. But when it comes to the contribution of committees to the review of bills — a major function of Parliament — they add little because rarely, very rarely, does government look to committees to improve legislation. As for the review of the government's spending estimates, committees contribute virtually nothing.

A Further Challenge

The decline in the significance of debate in the House and in the review of legislation in committee occurred when government found new ways to formulate and evaluate policy. Now stakeholders are carefully consulted by public servants and public views tested through polling before legislation is drafted and submitted to Parliament. New practices under development threaten to further marginalize Parliament. For example, the Centre for Public Dialogue was recently formed to test the public's reaction to proposed legislation through the use of information technology and interactive focus groups. The objective, if the Centre proceeds as originally envisaged, is to help the government to fine-tune policies and refine the way they are presented to the public. But, as a result, by the time legislation tested in this manner reaches the House, committee hearings will add little value. In effect, the role that Parliament used to play — testing the implications of legislative proposals — risks being increasingly pre-empted.

A revealing measure of Parliament's reduced standing in the eyes of government can also be seen in a recent poll that ranked, in the judgement of public servants, the relative importance of various influences on policy development. Of 13 different sources, parliamentary committees and MPs were almost at the bottom and their influence was perceived to be declining.[2] In the circumstances it is hardly surprising that within the public service, Parliament is seen, and at times referred to, as a *minor process obstacle*, rather than being regarded as an institution capable of validating and improving legislation.

Reforms Achieved in Other Legislatures

The very limited contribution that the House of Commons now makes to policy development contrasts with most other legislatures. The US Congress stands in a class by itself, because of the separation of powers laid out in the Constitution, and is for this reason not comparable. However, governments in Britain and most of the countries of Western Europe, place more value on

the contribution of their legislators than does the Canadian federal government. In those countries they are seen as a resource capable of adding value to legislation.

The same is true of some Canadian provinces. Worthy of particular attention are a number of practices adopted by Quebec that were carefully designed to enhance the opportunities for deputies to play a meaningful role and to promote a more cooperative relationship between government and opposition parties. Following extended consideration, in 1984 the National Assembly approved a substantial reform package focussed particularly on committees. Four of the ten committees now have chairs from opposition parties. Committee chairs and vice-chairs from the opposite side of the Assembly are elected by double majority, that is, by separate majorities of both government and opposition members of the committee. Steering committees are composed of the chair and vice-chair. Together they are responsible for developing an agreed plan for committee business, which must then be confirmed by double majority. These devices effectively promote mutually acceptable arrangements and the election of chairpersons interested in developing cooperative working relationships. In addition, members of committees are appointed for two years and the chair and vice-chair are elected for a similar term. Membership on committees is stable, usually for the life of the Assembly. These imaginative reforms have generated a more cooperative relationship between the parties, more frequent amendment of legislation in committee, and greater "job satisfaction" for deputies.

Another innovation adopted by both the British House of Commons and Quebec's National Assembly has enhanced the contribution of their committees. When a bill is referred to committee, the responsible minister actually joins the committee for its deliberations. As a result, ministers can personally assess whether amendments are desirable. As might be expected, the direct involvement of ministers results in more amendments being accepted. In Ottawa, apart from the formal presentation of a bill in committee by the responsible minister, it is left to parliamentary secretaries, the whip, and departmental officials to monitor the proceedings, to mount the defence and to marshal the votes needed to ensure passage of the bill, usually without amendment.

The situation in each legislature is *sui generis*. But they share enough common features to make it possible for the House of Commons, if there is a desire to enhance the role of MPs in Ottawa, to borrow and adapt practices that have permitted legislators in other jurisdictions to make useful contributions, without limiting the capacity of government to act. The next four sections summarize the responses of federal MPs to questions concerning these types of parliamentary reform.

Question One: Should Committee Membership Be More Stable?

Turnover of Members and Chairs in the Canadian House of Commons

During the fifteen years since standing committees first gained the power to determine their own agendas, the wholesale turnover every couple of years of chairpersons — ranging from sixty to seventy-five percent — has diminished the capacity of committees to contribute to the improvement of legislation and the development of policy. Table B-1 in Appendix B illustrates how persistent the practice has been. It is particularly noteworthy how frequently chairs have been elected to committees on which they have not previously served as members.

Replacing chairs during the life of a Parliament has a particularly grave impact. It interrupts the momentum of committee work for three reasons:

- It takes time for a new chair to acquire knowledge of the subject matter for which a committee is responsible, especially if he or she has not previously been a member of the committee.
- Chairing a committee is an acquired skill.
- It takes some time for a chair to gain the confidence of committee members, especially of opposition members.

Reinforcing the impact has been an equally high rate of turnover among the other members of committees. Table B-2 in Appendix B demonstrates the prevalence of this practice.

Turnover in Other Legislatures

Both the chairs and other members of committees in the Canadian House of Commons change at a rate that is quite exceptional. Changes in other legislatures do not occur with such frequency.

The US Congress is without question the most stable. Most senators and representatives spend their entire congressional life on the same committee. The convention that seniority on a committee is based entirely on length of continuous service is a powerful inducement. But senators and representatives also appreciate that if they are to oversee the Administration effectively, they have to specialize.

Legislators in many other countries have also recognized that through continuous service on a committee they gain the knowledge that translates into influence in a policy world that is increasingly specialized. In Britain, a fact sheet reports that the turnover of membership on committees ranges from nil to 27

percent, with an average of 16 percent. Chairs are elected for the life of a Parliament, not every year as in Canada. It is also not uncommon for a capable chair to be re-elected for a full second term, translating into some 10 years continuous service. In Australia, turnover ranges from 10 to 20 percent over a two year interval,[3] while Germany, France and the Scandanavian countries all report that committee membership, including the chair, normally prevails for the life of the legislature.

In contrast with the House, the Canadian Senate has long recognized the strength that comes from continuity. Former Senator Salter Hayden, for example, chaired the Banking Committee for over twenty years and was recognized as a national authority on tax law. Continuity of the chair and committee membership has contributed to the ability of some Senate committees to prepare influential reports such as the Croll Committee report on poverty and the VanRoggen report on free trade with the United States.

The Causes and the Consequences of High Turnover

Why is it that the chairs of committees are changed with such frequency in the House of Commons compared with other legislatures in Canada and abroad?

The principal explanation stems from the practice initiated by Prime Minister Trudeau in 1971, whereby the office of parliamentary secretary was rotated every two years.[4] Mr. Trudeau decided that sharing the supplementary compensation that goes with that office, as well as the title, among as many government private members as possible would promote harmony in the party. To deepen the pool, he increased substantially the number of parliamentary secretary positions. As a result, over the life of two Parliaments, many government private members are appointed parliamentary secretary for a two-year term.

The rotation of parliamentary secretaries led unavoidably to the rotation of committee chairs. In the competitive environment characteristic of the House of Commons, problems could occur if the vacant positions of parliamentary secretary were not filled by other senior government members. Not surprisingly, they are usually the chairs of committees. So the chairs are removed from their committees and appointed instead as parliamentary secretaries. To accommodate the shift, parliamentary secretary appointments are made in September, just before the membership of committees is determined for the next year.

On the other side of the equation, the parliamentary secretaries who have just ceased to hold that position are understandably distressed at the loss of office and salary supplement, and so lobby for another appointment. The vacant chairs of committees are an obvious place to turn. That a majority government can usu-

ally count on its members to vote for persons designated by the leadership makes this practice feasible. And so another round of musical chairs takes place.[5]

The consequence of the rotation of office was not significant until, as a result of the recommendations of the Lefebvre and McGrath committees in the mid-1980s, committees were given the power to meet year round. This development suddenly rendered important the continuity of chairs. So it was that a practice introduced in 1971 to maintain harmony in the ranks of the governing party unintentionally became in the 1980s a prime factor limiting the effectiveness of committees. The consequences are sufficiently obvious that some claim that governments resist ending the practice of rotation because it inhibits the development of influential committees that would have to be heeded.

The turnover of parliamentary secretaries is not a cause for the rotation of other members on committees. Instead, other factors are responsible. Changing political priorities often lead opposition parties to change critic assignments. The lack of stability of committee membership probably also reflects the relatively low value that all party leaders place on the work of committees. What needs to be understood by opposition party leaders, however, is that lack of continuity diminishes the potential of committees. Just as it takes time for chairs to gain the confidence of committee members, the arrival of new members from opposition parties — particularly the party critics in that area — involves a significant period of adjustment.

The Views of MPs

With this background established, we now turn to the responses of members to several inter-related questions posed under the general heading: Should committee membership be more stable?

The first sub-question asked was: "Would you support greater stability of chairpersons and continuity of membership on committees as a way of having more knowledgeable and influential standing committees?"

The response was as follows:

Table 1
Greater Stability of Chairpersons and Committee Members?

	Total	Liberal	Alliance	BQ	NDP	PC	Independent
Yes	64	32	13	11	8	0	0
No	7	4	1	1	0	0	1

The record makes it clear that there is overwhelming support in all parties for more knowledgeable and influential committees, and that stable membership and continuity of the chair are seen as important in achieving this end. As one MP commented, "One needs to have expertise and experience on committees in order to develop purpose and commitment." An opposition member observed, "It takes considerable time to gain expertise and knowledge sufficient to be taken seriously by the relevant public service and media." Another opposition MP felt that "working relationships would be enhanced [by this change]."

Among the few members who voted "no", the main argument for changes in membership was that "new MPs often bring fresh perspectives." Another suggested members themselves should decide if they wish to remain on a particular committee or move elsewhere.

When asked another related question "Would you like to see MPs appointed to committees for more than one year as they are in many other legislatures?", the response was only slightly less emphatic.

Table 2
Appointment of Committee Members for More than One Year?

	Total	Liberal	Alliance	BQ	NDP	PC	Independent
Yes	**61**	31	13	9	7	0	1
No	**10**	5	1	3	1	0	0

Similar concerns about the current system were reiterated. "It takes a year to feel comfortable in an area and to get to know the players." Some favored "a whole session," others "at least two years." One MP wrote "I believe the chair and members should remain throughout a Parliament." Another MP commented ruefully: "Significant membership rotation can be just as damaging to a committee as a dissolution!"

One government member argued that if MPs were "appointed on the basis of parliamentary seniority...this would curb the wholesale manipulation of membership by House leaders."

The slightly lower affirmative response to this more precise question reflected concern that MPs might find themselves stuck in committees that did not interest them. "What if I want to switch before then?" asked one MP. Another observed: "It should be up to committee members to decide." However, a few members on both sides of the House argued that their leaders "need flexibility (to make changes) if there are problems." Yet another MP, who strongly supported

continuity, thought it important to provide for the removal of "members mid-term because of continuous absences or other significant reason."

How Could this Change be Accomplished?

The leadership of each party could decide to extend the term for its members on committees. However, it would be more effective if there were all-party agreement to extend the term, in which case it should be confirmed by changing the Standing Order, which currently specifies that the membership of committees is established annually.

When asked if they would "favor the election of committee chairs for a term of more than one year as other legislatures do," the response was still strongly in the affirmative, although the number of negative votes was slightly greater.

Table 3
Election of Committee Chairs for More than One Year?

	Total	Liberal	Alliance	BQ	NDP	PC	Independent
Yes	51	25	10	10	5	0	1
No	20	11	4	2	3	0	0

Some of those voting "yes" specified what they felt was a more appropriate term, with suggestions ranging from "at least two years," through "a whole session," to "the life of Parliament, if service is satisfactory." The longer term is needed, one MP argued, because "one year does not give time to see the continuity of the policy issues." An important qualification, however — clearly a concern of those who voted "yes" as well as those who voted "no" — was the potential difficulty of removing an ineffective chair. One MP used graphic language: "providing there is a way to get rid of a jerk." This concern was expressed equally by government and opposition members.

On the "no" side, one argument made in support of the annual election of chairs was that "it keeps [them] performing well."

Members of all parties appear to recognize that the competence and continuity of a chair contributes to successful committee work. At the same time, they appreciate that continuity can be a problem if a chair is not up to the job. However, this concern is based on experience under current practice, where the

rotation of parliamentary secretaries may lead to the appointment of chairs in their first term as MPs, some of whom may not even have previously been a member of the committee or served as a chair of any parliamentary committee.

This problem could be solved if MPs were not elected as the chair of a committee until serving as a vice-chair of that committee or as chair of one of its subcommittees. Not only would such a ladder of progression help members to develop necessary skills, but their capacity and their potential would have been tested and demonstrated to their colleagues. In short, there would be no surprises.

How Could this Change be Accomplished?

The power to extend the term of a committee chair lies largely with the leadership of the governing party – save for the Committees of Public Accounts and Scrutiny of Regulations. Currently no rule change would be required. If the term for committee membership were extended to more than one year through a rule change, the term of the chair would automatically be extended, save if there were prorogation and an election.

A further area of inquiry concerned the method of electing chairs. MPs were asked their views on the "double majority" procedure used in Quebec's National Assembly, whereby each chair must receive the support of a majority of committee members from both the government and the opposition side. In practice, the double majority process in Quebec involves discussions among the House leaders leading to agreement on the most suitable deputies to chair committees. Once they have reached provisional agreement, their nominees are submitted to the respective caucuses for informal confirmation. While it is true that under this procedure a government party is precluded from making unilateral decisions, it nonetheless retains the power to prevent the election of a chair it believes is unsuitable. The opposition likewise has the power to block the election of partisan government deputies, but cannot oblige the government to accept a particular chair. The procedure tends to favor deputies with seniority whose capacities have already been tested, and usually leads to the selection of members who work well with colleagues of all parties. The overall result is committees that work more cooperatively and productively.

MPs were asked: "Would you like to see chairs of committees elected by double majority, as is the practice in Québec's Assemblée Nationale, if this promoted a more cooperative environment in committee?" Their responses are shown in Table 4:

Table 4
Election of Chairs by Double Majority?

	Total	Liberal	Alliance	BQ	NDP	PC	Independent
Yes	44	14	12	11	7	0	0
No	19	16	2	0	0	0	1

While there was a high level of support for the idea, the double majority process is evidently not well-known in English-speaking Canada. The comments of two government MPs who voted "no" indicate that they did so because of lack of knowledge of the procedure: "I am not familiar with this process" and "What do you mean by double majority?"

A reason cited by another government member for voting "no" was because "it is important that the party in power maintains control." Such responses point to the need to look at how the double majority procedure works and how it differs from the current system, where the leadership of the governing party makes the selection, appoints that person to the committee if he or she is not currently a member and directs the other government members on the committee to vote for that person. The election is, in effect, an affirmation of a decision by the government leadership.

Government MPs were divided and uncertain about replacing the current system with the double majority procedure. Some liked the Quebec approach. One member speculated: "I take it this means — must have the support of a majority of the opposition — as well as the government members. Interesting idea." Another who voted "yes" commented "Or some mechanism that involved the opposition." One government MP who had previously served in the National Assembly and had personal experience of the procedure was emphatically favorable: "Very much so." Some on the government side who voted "no" did so because "it is important that the party in power maintains control." Others did so because they were hesitant to support a practice they did not understand.

How Could this Change be Accomplished?

A decision to elect committee chairs by double majority would require agreement with the opposition parties. However, it need not involve a change in the Standing Orders. Initially it could be effected informally through meetings of the House leaders. This would allow for experimentation. However, if the practice proved to be productive, it should be confirmed in a new Standing Order.

The responses from the opposition members were almost uniformly favorable. They liked the concept since it "would promote more equality between the government and the opposition." Another favored the procedure "because all the parliamentarians sitting on the committee would feel that they had shared in the decisions."

The final sub-question relating to turnover on committees asked MPs: "Would you favour a return to the practice where parliamentary secretary positions are not rotated every two years, providing this contributed to reduced turnover of committee chairs?" They replied as follows:

Table 5
Reduced Rotation of Parliamentary Secretaries?

	Total	Liberal	Alliance	BQ	NDP	PC	Independent
Yes	**41**	21	9	5	6	0	0
No	**29**	15	6	5	2	0	1

The attempt in the question to make a connection between the rotation of appointments of parliamentary secretaries and the rotation of committee chairs proved to be confusing. While a few comments addressed the issue of linkage, most MPs focused only on the pros and cons of the process of appointing parliamentary secretaries. The confusion produced by the question was evident. Of several government members who commented critically on the linkage of the two offices, some voted "yes", while others voted "no." As for opposition members, some made comments which suggested the whole question was of no concern to them. In sum, while the various written comments are of considerable interest, the division between "yes" and "no" votes is not a reliable indication of members' views.

Among government members whose comments focused on linkage, opinions were clear. "I don't accept that the two positions must of necessity be linked. Either one sees committees as extensions of the House or one sees them as instruments of government." Another observed: "Either they are appointed because of merit and expertise or because of the present sad process of distributing goodies, so as to spread them around. The present system has no objective value." Significantly, among government members who voted "no", the attitude was rather similar. "Rotating parliamentary secretaries should not replace committee chairs." Another made a similar comment: "I don't think one necessarily follows the other. When a parliamentary secretary's term is over, there should not be an

automatic assumption that a chairmanship follows." A third asserted: "Rotation of parliamentary secretaries is wrong per se."

The comments of most government and opposition respondents simply addressed the merits of rotating appointments of parliamentary secretaries. "In any event the credibility of the parliamentary secretary position has been seriously compromised by the automatic rotation." Another observed that "competency is the key", suggesting support for lengthier terms for able parliamentary secretaries. Several favoured speedy removal if a parliamentary secretary fails to measure up. "A parliamentary secretary who is not effective should be rotated out as soon as possible." One opposition member favored a cap. "Two years is a good number of years to serve as parliamentary secretary and should not be longer." Only one government member favoured the rotation of parliamentary secretaries. "The more MPs that get experience as a parliamentary secretary the better. This is like professional development."

How Could this Change be Accomplished?

The power to appoint and extend the term of parliamentary secretaries lies with the leadership of the governing party.

In discussions the author undertook with parliamentary observers of the responses to the last question, two interesting conclusions emerged. It was recognized that some members' comments were pointing toward a decoupling of the two offices. Why not, it was suggested, have two different streams for government members? One stream would involve specializing in the role of parliamentary secretary, serving as a minister in training and working as a representative of government. Competent parliamentary secretaries could remain in office for a number of years, unless promoted to the ministry.[6] The second stream would involve work on a committee, advancing from member to vice-chair or chair of a sub-committee. Once tested, a member of the committee stream would be in line to become chair. Such a change would involve a return to the pre-1971 practice of extended terms for parliamentary secretaries, with advancement based on competence and seniority. The committee stream would similarly involve movement upward over time, based on demonstrated competence in committee work. This stream could, however, also lead to the ministry.

The second observation was a reflection provoked by the member who regarded appointment to the position of parliamentary secretary as a form of professional development, desirable because a successful MP needs to be "jack of all trades." In discussion of this point, it was noted that constant changes of posi-

tion and responsibility come at a cost, best exemplified by the concluding phrase of the aphorism: "Jack of all trades; master of none." If members do not specialize, their capacity to hold the government and the public service to account and to contribute to policy development is limited.

How Could this Change be Accomplished?

A decision to establish two separate streams for advancement within the governing party – parliamentary secretaries and committee chairs – could be taken by the leadership of the governing party. No rules change or change of legislation would be required.

Question Two: Should Committee Chairs Receive Supplementary Compensation?

Parliamentary committees are now extremely active. During a normal week in the House of Commons it is not uncommon for there to be as many as sixty meetings of committees or sub-committees. Committees now routinely review most bills, consider departmental estimates, undertake inquiries and prepare reports.

Responsibility for ensuring that these meetings are productive falls primarily on the chair. Chairing committees takes time, energy and skill. In addition to attending committee meetings — often two or more meetings a week — chairs are called upon to fulfil the following tasks:

- Committee staffs require direction and guidance, which only chairs can provide.
- Chairs must carefully prepare the ground for future meetings by presiding at steering committee meetings and by maintaining contact with the principal government and opposition members of their committees, as well as with the parliamentary secretary.
- Chairs must prepare committee budgets, seek committee approval of them and defend them before the Liaison Committee.
- Chairs face many requests from organizations or individuals for private meetings so as to discuss matters relating to their committee's work.
- Chairs need to find time to be briefed in advance of each committee meeting on the issues that are likely to come up in order to be ready to handle problems that may arise.

- When committee meetings are televised, the chair must set the scene for viewers when the meeting opens, which also requires preparation.
- Chairs must be prepared for questions from the media or interviews with them.

Admittedly the time demands on chairs vary considerably, depending on the workload of their committee, the familiarity of the chair with the issues under consideration, and the politics of their committee's current business. Even taking these factors into account, however, most chairs carry an especially heavy load.

Consultations with committee chairs reveal that some may spend as much as eighty percent of their time on committee work. The result is that they have less time than most other members to spend on other business, including constituency and caucus affairs. Not only is a large portion of their own time taken up with committee business, their office staff is also engaged to a comparable degree. About sixty percent of the time of many legislative advisers of chairs is spent preparing for committee meetings, assembling material and preparing for briefings.

Parliamentary secretaries in the House of Commons are compensated in recognition of the additional responsibilities they carry. It seems inequitable that the House of Commons pays no compensation to chairs, whose average workload is no less arduous than that of parliamentary secretaries. In fact, the House is unique in Canada in not compensating chairs. With the exception of Prince Edward Island, New Brunswick and Yukon, all provincial and territorial legislatures provide some form of compensation for chairs. The sister parliaments of Australia and New Zealand also supplement the salaries of committee chairs.

A number of jurisdictions — Quebec, Ontario, Manitoba, Newfoundland and Northwest Territories — compensate vice-chairs too. This has been done in recognition of the fact that the vice-chairs are typically members of the opposition. The aim of this practice is to encourage cooperation between government and opposition members of committees.

Compensating chairs would have another important benefit. It would eliminate one reason for rotating parliamentary secretaries every two years – to share the compensation that comes with that office among more government members. As noted earlier, that in turn should reduce the turnover of committee chairs, an important cause of loss of committee momentum and influence.

Compensation for chairs might take one of three forms: a salary supplement, a supplement to their office budget or both. A budgetary supplement would allow for the hiring of some additional staff assistance, thereby enabling chairs to carry out their responsibilities more effectively, while not neglecting their other parliamentary and constituency duties. It should be noted that par-

liamentary secretaries, the Speaker and the other chair occupants[7] receive both forms of compensation.

The generic proposition put to members — "Do you believe chairpersons should receive supplementary compensation?" — received a strong endorsement.

Table 6
Supplementary Compensation for Chairpersons?

	Total	Liberal	Alliance	BQ	NDP	PC	Independent
Yes	57	31	11	9	6	0	0
No	14	5	3	3	2	0	1

Several government members supplemented their affirmative votes with additional comments: "I think they should receive the same compensation as parliamentary secretaries"; "On the basis of their additional workload, including that of their staff"; "As a chair, I can say this is a big workload. Definitely should be compensated." Some government MPs went further. "There is more work for chairs than for parliamentary secretaries. Their compensation should be superior to that of the parliamentary secretaries."

Even though virtually all committees are chaired by government members, opposition representatives from all parties expressed similar views: "Reflective of extra work"; "Committee work requires long hours of preparation." Not surprisingly, opposition members did not link the issue to compensation for parliamentary secretaries.

Among those voting "no", opinions covered a wider spectrum. One government member commented: "Chairs serve on one committee, whereas most other MPs serve on two or more."[8] Some others linked the question to the broader issue of compensation. A government MP stated: "This issue would have to be sorted out with reference to general MP compensation." One Canadian Alliance member observed: "Only if based on permanence and approved by 2/3 of the committee."

Two questions followed that concerned the form of compensation: "A salary supplement? A supplement to the office budget?" Even though there were two questions, respondents treated them as a combined question, usually giving the same answers to both. As a result, the tabular result has not been used. The comments, however, are interesting.

With only two exceptions, one government and one opposition member, all who commented favored both forms of compensation. Government

members noted, "Both supplements are merited"; and "There is additional work, so there should be some extra compensation and some money for the Members Operating Budget for additional staff while chair." Representatives of all three opposition parties were equally affirmative: "Both"; "The two"; "Compensation is needed in the form of salary supplement and as a supplement to the office budget."

Among the few comments from those who voted "no" to one question and "yes" to the other, an opposition MP supported "a salary supplement only", while a government member commented "The great need as a committee chair is for additional resources."

Only one MP, a government member, offered a figure: "A 25 percent increase." An Alliance member suggested: "Some additional, but not a large amount."

How Could this Change be Accomplished?

The leadership of all parties would have to agree to offer either form of compensation. A larger office budget could be granted by the Board of Internal Economy alone, whereas a salary supplement, would have to be legislated through an amendment to The Parliament of Canada Act.

Question Three: Should the Chairs of Some Committees Come from Opposition Parties?

Many legislatures allocate a proportion of committee chairmanships to opposition parties. This is done deliberately in order to promote a more co-operative atmosphere in the legislature. Great Britain adopted the practice in 1974 for precisely this reason. Germany, France and most of the legislatures in Europe allocate chairmanships to opposition parties roughly in proportion to their representation. In Quebec the government and opposition parties in the National Assembly reached agreement in 1984 with the same purpose in mind on a six to four division of the chairmanships of the ten committees. The Senate of Canada also allocates some committee chairmanships to the opposition party. All legislatures that have adopted this practice have found that it promotes smoother functioning.

Of course, the party in power is usually careful to establish a procedure for retaining the chairmanship of the more important and politically sensitive commit-

tees. Quebec's National Assembly has laid down a precise formula: the government chooses the first two committees, the opposition the third, and then they choose in turn until the ten committees have been selected. This system provides an agreed procedure, while allowing for some flexibility as political priorities change.

The only standing committee of the Canadian House of Commons chaired by an opposition member is the Public Accounts Committee, a practice borrowed many years ago from the British Parliament. One of the co-chairs of the Joint Committee on Scrutiny of Regulations, a committee established quite recently, is also from the opposition.

The only occasion during the past five decades when the official opposition was invited to chair a number of standing committees occurred in 1972, the year the Liberals were returned with a minority. The invitation was rejected by the Conservative Party, which suspected that the offer was designed to strengthen the position of the government in the standing committees. (Since the chair of a committee votes only if there is a tie, appointing an opposition chair would have given the government the equivalent of two additional votes.) However, one Conservative MP, Jack Horner, broke with his party and accepted the chair of the Transport Committee. He was judged to have chaired the committee competently and fairly.

Indeed, in legislatures where some committees are chaired by opposition members, the incumbents have usually been judged to be equitable and inclusive. This outcome is hardly surprising since in a majority government situation, chairs from an opposition party know that they are in a minority. As they cannot count on their party members to carry a vote on a contentious matter, they have a strong interest in promoting a cooperative work environment.

Since adoption of this practice would reduce the number of chairs open to government members, some resistance from that side of the House is to be anticipated. A compensating benefit would be the positive effect that opposition chairs might have on committee deliberations and reports, by encouraging members to seek common ground. In the past, the normal practice in committees was to seek the maximum extent of consensus, while carefully including in the relevant sections of the committee's report a description of the points and judgements on which MPs could not agree. This approach lent reports greater credibility and weight by establishing the common ground among committee members, while elaborating on the reasons for their differences. By contrast, when minority views are printed with a report — a more common practice nowadays — the accent is solely on the points of disagreement. This may be seen as providing electoral

advantages, but it reduces the impact of committee reports on the government of the day.

In recent years, there has been a marked increase in the number of minority opinions attached to committee reports. The rule permitting the attachment of minority views to the official record of committees has undoubtedly encouraged this trend. As a result, government members have become cautious about working for a consensus, suspecting that, after having modified their views in order to accommodate those of other parties, opposition parties will then declare their intention to append minority views. Opposition members, for their part, have complained that compromising their views to achieve a consensus can only be justified if the government takes the resultant report seriously, which they argue it rarely does.

Consensus reports carry increased weight with the government and, perhaps more importantly, with the interested public, who otherwise are left with the impression that MPs cannot work together. The net effect of the current emphasis on submitting minority views is to limit the influence of committee reports and to diminish the contribution of Parliament to policy development. If a more inclusive relationship developed in committees, this could lead to more productive and satisfying committee work and improve the public image of the House of Commons.

To test MPs' views on these matters, the questionnaire asked members: "Would you support MPs from opposition parties chairing some committees if this would produce a more cooperative atmosphere in the House?" Not surprisingly opposition MPs were virtually unanimous in favoring such a development. However, even a majority of government members voted in the affirmative.

Table 7
Support Opposition MPs Chairing Some Committees?

	Total	Liberal	Alliance	BQ	NDP	PC	Independent
Yes	**54**	20	14	11	8	0	1
No	**17**	15	1	1	0	0	0

Among government members who voted in favor of some more opposition chairs, several offered explanatory comments. "Provided one respected two principles: (a) representation in the House and (b) seniority of MPs." "One third of committees as a maximum, and a minimum of one quarter of committees should be chaired by opposition members." And "Yes, just as in Quebec."

How Could this Change be Accomplished?

If the leadership of the governing party decided that the House might work more smoothly if some committees were chaired by opposition members, the opposition party or parties involved would have to be ready to participate. If they were prepared to do so, this could be done quite informally in negotiations between the House leaders, as occurs in the Senate. However, if the practice were to become established, it would be desirable to agree on ground rules that were set out in a Standing Order.

Responses from all opposition members stressed the importance of choosing chairs on the basis of "ability and performance, not a party stripe." "It is important that chairs be competent, independent and very fair."

The only comment by a government member who voted "no" was that the opposition should be limited to chairing "Public Accounts as is the case now."

A related sub-question — "Would you be prepared to work harder to achieve consensus reports if those reports had a larger impact on government policy?" — generated strong support from all parties.

Table 8
Prepared to Work Harder for Consensus Reports?

	Total	Liberal	Alliance	BQ	NDP	PC	Independent
Yes	59	28	12	10	8	0	1
No	12	8	2	2	0	0	0

The responses of some government members were emphatically favorable — "Very much so." However, there was a certain hesitancy, both among those who voted "yes" and those who voted "no." "Yes, if consensus reports had more influence." From another "yes" voter: "I already do try to get unanimous reports. Impact is a pure function of politics." Almost an identical response from a government "no" voter: "I already work hard for consensus reports. It is my duty, regardless of how government uses reports."

Opposition members, while favoring the concept, were sceptical. "How can you enforce this though?", and "How realistic is it to imagine committee reports having an influence on government?"

Question Four: Should Draft Bills and Green Papers Be Sent to Committees?

The British House of Commons has recently referred several draft bills to committees before they have been endorsed by cabinet to test whether this novel practice could lead to improvements in legislation and enhance the role of MPs. The Australian House of Representatives has also adopted a similar practice with the same objectives in mind. Underlying this experiment, which could be described as a form of pre-study, is the expectation that government members will not be constrained by party discipline if a bill is in draft form and has not been approved by cabinet. If, as a result, MPs on the government side are not under pressure to defend a bill, there is no target for opposition members to attack.

Provided the government is genuinely looking for advice from the committees involved, the result can be an entirely different dynamic. If MPs are given an opportunity to exercise their personal judgement on draft legislation or on policy options set out in Green Papers, this can enhance their sense of self-worth and members of different parties can develop mutual respect. The government, for its part, can benefit from securing an evaluation by a group of MPs representing different parties and regions of the country of the concept and proposals set out in the draft bill, before putting it in final form and formally introducing it.

To date the British government has submitted seven draft bills to Parliament on a wide range of subjects: Financial Services and Markets, Food Standards, Freedom of Information, Limited Liability Partnerships, Local Government, Pension Sharing on Divorce and Railways. Three additional draft bills were promised in the last Speech from the Throne. All seven have been reported on by the committees to which they were sent, some with amendments. Following review by cabinet, the "real" bills — modified in some instances as a result of the pre-study — have been submitted to Parliament where they are now proceeding through normal parliamentary review. The Modernization Committee has not completed its evaluation of the experiment, but the initiative has been well received by MPs. Although the British government submits Green Papers, which set out proposals for future legislation, members would appear to prefer to receive the text of a proposed bill.

The Canadian government used to prepare Green Papers to provide a basis for public debate on policy matters when choices had to be made. An impressive example of the benefit of this practice occurred in 1975. The government had commissioned a group of experts to prepare a Green Paper on immigration policy, since it was widely recognized that the policy then in place was no longer sustainable. After some debate within cabinet, the decision was taken to refer the

Paper to a special joint committee, in the hope that Members of Parliament from all parties and regions of the country could make policy recommendations that would gain general support across the country. This was, incidentally, one of the first committees to travel across Canada. Once the members of the opposition parties had satisfied themselves that the government was not trying to get the committee to validate policies it had already decided upon — which took some time — the committee proceeded to work in a completely non-partisan manner. The proof is that when the time came to vote on the Committee's report, on not one of the roughly 300 votes did members divide along party lines. Many MPs who participated in the work of that committee felt that it was the outstanding committee experience of their time in Parliament. Subsequently the thoughtful consensus report had considerable influence on the legislation submitted by the government. Unfortunately this was the last Green Paper released by a Canadian government that was referred to a parliamentary committee for review.

During Bob Rae's time as Premier of Ontario, the Legislative Assembly formed a special committee with the task of drafting a bill on driver's licenses for young persons. The committee's bill, which gained unanimous support, elaborated the concept of graduated licenses. On submission to the House, it was speedily adopted.

A comparable practice has been very occasionally used in the House of Commons. The Procedure and House Affairs Committee was mandated some years ago to draft a bill proposing amendments to the electoral boundaries readjustment process, a task which it successfully accomplished. An amendment proposed by the Senate, which was rejected by the House, prevented the bill from being passed in time to take effect before the 1997 election.

More recently, in 1997, an opposition supply motion on impaired driving was adopted, calling on the government to introduce a motion instructing the Justice Committee to draft a bill. This was done. The Committee's consensus report included a draft bill, which the Minister of Justice supported. As a result, when the legally-refined bill C-82 was introduced, only seven days passed between first reading and the final vote on third reading. Committee members seem to have derived satisfaction from the role they had played and the experience contributed to a more harmonious inter-party relationship in committee.

House practice permits the referral of draft bills or Green Papers to committee for what amounts to pre-study. It is important, however, to distinguish these processes from Standing Order 73 (1) that provides for the referral of a bill to committee after first reading. When that Order was first adopted in 1994, it was claimed that it would make it possible for MPs to amend the principles of a bill, not just details. However, in the few cases where bills have been referred to committee under this rule, no significant amendments have been adopted. Government

members seem to feel impelled to defend any bill that has already been approved by cabinet, and opposition parties are angry that this Standing Order constrains severely the amount of debate in the House.

It has to be acknowledged that there are a limited number of policy matters where a government would be ready to seek the views of a committee before cabinet had committed itself to a bill in final form. The subject would have to be a non-partisan one on which parties had not already adopted strong and contrary positions. In addition, the committee's recommendations should not normally entail substantial expenditure. Finally, the government would have to conclude that such an experiment would be welcomed and taken seriously by members of all parties.

Opportunities for committees to influence decisions by government have declined as the capability of the executive to ascertain the views of stakeholders and the public has grown. A government could take a small step to counter this trend and enhance the role of MPs if ministers were to refer some bills in draft to committee or to revive the practice of preparing Green Papers and asking a committee to comment. These actions would signify an interest in securing advice based on the personal judgement of MPs from different parts of the country. No change in the Standing Orders would be required. This approach carries little risk and offers potential benefits. If the committee approved the text of a draft bill or suggested amendments which the government largely accepted, the bill could be expected to proceed rapidly when it was formally introduced. If the committee proposed substantial changes, the government would be well-advised to reconsider. The government would equally be free to adopt those parts of a committee report on a Green Paper that it found persuasive, as in fact happened in 1975. In both instances, the MPs involved would feel rewarded and inter-party relations in the committee might improve.

With this background, members were asked to respond to the following question. "Would you welcome the opportunity of serving on a committee that was asked to report on a draft bill or a green paper where committee members of all parties were expected to exercise personal judgement?" Support was virtually unanimous.

Table 9
Should Committees Report on Draft Bills or Green Papers?

	Total	Liberal	Alliance	BQ	NDP	PC	Independent
Yes	69	35	13	12	8	0	1
No	2	1	1	0	0	0	0

The enthusiasm was palpable. Government members commented: "Absolutely. This would give committees a useful role." "This might really start giving members some important role as individuals rather than as party creatures." "Very much so!" One government member liked the procedure because it would assure second reading debate in the House on the final bill.

Opposition MPs recognized that it would allow for input from private members. "This is important as it involves MPs at an earlier stage in the process when legislation is easier to change." "At the earliest possible stage before the government position is hardened."

Under this general question, members were asked a subordinate question: "Do you think such a practice would improve relations within a committee?"

Table 10
Would Committee Relations Improve?

	Total	Liberal	Alliance	BQ	NDP	PC	Independent
Yes	63	31	12	11	8	0	1
No	5	3	1	1	0	0	0

The response was heavily affirmative.

A government MP commented that "there would be a certain collegiality among members working together without party discipline." Another observed simply: "Undoubtedly", and a third added: "What is certain, it would not make relations worse." An opposition member concurred that "more input from all MPs would improve relations in committees."

The only comment from a negative respondent hearkened back to the importance of the chair. "Not necessarily. Some committees already work well and the common denominator is a strong chair with earned respect."

How Could this Change be Accomplished?

Authority to refer draft bills or Green Papers to committees already exists. Accordingly, the government House leader would need no other authority than a decision of the governing party leadership to experiment with this practice.

Conclusion

The responses to the questionnaire demonstrate that a substantial number of members of all political parties deeply desire change. They believe they were elected to play a larger role than the parliamentary system now offers. For some their lack of influence is troubling and even embarrassing.

This paper has documented several modest, incremental changes in practice and procedure adopted by other Commonwealth and provincial legislatures that could address similar situations in the House of Commons. Although in theory back-bench members have the power to band together to press for substantial and even radical reform, they quickly learn that political parties rarely reward independent action, especially if it involves cooperation with other parties. They also discover that party leaders elected by convention or by national ballot are essentially beyond the reach of the members of their caucuses. So if reform is to occur, the prime minister and to some degree the other party leaders must recognize that Parliament would benefit if private members were accorded a larger role and agree on what changes to make.

It is true that a greater role for committees could lengthen the time frame for the passage of legislation, but government could actually benefit from some of these changes. An earlier involvement by standing committees, before cabinet has put its stamp on legislation, could bring several advantages. Committee hearings would provide an opportunity to test the soundness in different parts of the country of advice offered by the government's advisers. Such an open process might help to bridge regional differences, which the recent election has highlighted, and increase public acceptance across the country of government legislation. Lobbyists and interested non-government organizations would be called upon to make their arguments in public, rendering Parliament more transparent. At the end of the road, to the extent that government drew substantially on consensus reports, legislation should proceed rapidly through the House.

What is needed is a gradual change in political culture. Greater continuity and specialization by MPs should lead to committees that are more productive. If government was prepared to place greater value on the contribution of improved committees, inter-party relations might become more cooperative and less confrontational. This in turn could enhance the public image of Parliament.

The reforms discussed do not in the main require rule changes, which means that they can be adopted experimentally, allowing for flexibility. Some would require a longer planning cycle for the development of legislation, a

practice that the British Parliament has long followed. Although none of the changes described would involve a sea change in the way the House of Commons operates and hence will not satisfy those who want root and branch reforms, they would help to right the balance. They would make possible a more meaningful contribution by MPs to the review of legislation and budgetary estimates, while preserving the essentials of the parliamentary system of government.

Appendix A: The Consultation Process

In early May 2000, a set of briefing notes describing the reforms enumerated in this paper was sent to all MPs, other than cabinet ministers and party leaders. To gain their input, MPs were invited to attend a meeting on Parliament Hill on May 10th and to respond to a written questionnaire.

The May 10th meeting was opened by a panel of five members, one from each party. A total of 34 MPs attended and some 20 intervened. Of the 34, 18 were Liberals, 5 Alliance, 9 Bloc Québécois, 1 NDP and 1 Conservative. This attendance was impressive, given that there were at least 12 other events that evening to which MPs were invited. In addition, the Canadian Alliance was in the final stage of its leadership race and the Conservative party was holding a convention the following morning in Quebec city.

Seventy-one of the approximately 250 MPs to whom the questionnaire was sent completed it. Given that the questionnaire was accompanied by a lengthy set of briefing notes and may not have been noticed, that a number of MPs resist completing questionnaires and that this was a particularly busy time, with the House sitting extended hours, the response was impressive. In some instances the response rate falls slightly below 71 because a few MPs did not answer the full questionnaire.

Broken down by party, the response rate, based on those to whom the questionnaire was sent, was as follows:

Table A-1
Response Rate by Party

	Liberal	Alliance	BQ	NDP	PC	Independent
No. of responses	36	14	12	8	0	1
Response rate	31%	27%	27%	40%	0%	25%

A high proportion of responses came from MPs who had served at least two terms and were therefore able to make a judgement based on considerable parliamentary experience. Across the board, the results were as follows:

Table A-2
Number of Responses by Number of Terms as MP

6 Terms	5 Terms	3 Terms	2 Terms	1 Term
2	2	12	35	20

Finally, by party, the breakdown was as follows:

Table A-3
Number of Responses by Party

	Liberal	Alliance	BQ	NDP	PC	Independent
6 Terms				2		
5 Terms				2		
3 Terms	10	1	1			
2 Terms	17	10	7			1
1 Term	9	3	4	4		

The Canadian Alliance and the Bloc Québécois fought their first election in 1993, so that — save for a couple of exceptions — none of their members have served more than two terms. Many Liberals were also first elected in 1993. Among the Liberals who responded, a substantial proportion have served as committee chairs and/or parliamentary secretaries. In sum, 72 percent of responses came from members with at least seven years in the House.

Appendix B: Turnover on Parliamentary Committees

Turnover of Chairs

As table B-1 shows, the turnover every two years among committee chairs has been substantial, in excess of sixty percent. It is significant that even between two sessions of the same Parliament, when there has been no change in the composition of the House, the rate of turnover is usually similar. The only significant exception to this practice occurred in the 33rd Parliament, when the majority of chairpersons held the office during the life of that Parliament. It seems possible that Prime Minister Mulroney, who had given strong support to the work of the McGrath Committee, was persuaded not to replace the chairs in the second session. However, he approved wholesale changes after the 1988 election.

There have been, and are today, exceptions. An interesting instance some years ago was Don Blenkarn, the Conservative Party's finance critic during the last Trudeau parliament (1980-84). He was elected chair of the Finance Committee in 1984 and remained in that position until he resigned the office in 1990. Under his leadership the Committee gained substantial influence. Indeed, its influence was such that each morning when Finance Minister Michael Wilson met with his senior staff, the work of "the Blenkarn Committee" was on their agenda. Blenkarn was effective in securing opposition agreement to the Committee's work plan. He also seemed to know how far he could push an independent agenda without generating ministerial hostility.

Similarly in the 36th Parliament, three MPs – Maurizio Bevilacqua, Charles Caccia and Bill Graham – have remained in the chair of their committees for several years. However, they are exceptions and special circumstances account for each exception.

Turnover in Committee Membership

Table B-2 shows that the turnover of committee membership from session to session has also been substantial. On top of these shifts during the life of a Parliament, changes in party representation generated by elections have required modifications in the size of committees and in the number of places available to each party on each committee. But, as with chairpersons, the trend is noteworthy, with turnover often averaging above seventy percent.

Examination of the membership of individual committees, nevertheless, reveals considerable variation: some experienced a large turnover, while others were quite stable. For example, in March 1986 a new Committee on Consumer

Table B-1: Turnover of Committee Chairs

Parliament Session	Years	No. of House Committees which elected chairs	Chairs re-elected	Newly elected chairs on committee in previous session	Newly elected chairs who had not been a member of committee during previous session
33rd Parliament 1st Session	1984-86	24[1]	—	—	—
33rd Parliament 2nd Session	1986-88	28[2]	19	—	9
34th Parliament 1st Session	1988	(lasted just long enough to approve Free Trade Agreement. No committees formed.)			
34th Parliament 2nd Session	1989-91	22	4	5	13
34th Parliament 3rd Session	1991-93	21	8	5	8
35th Parliament 1st Session	1994-96	22[1]	—	—	—
35th Parliament 2nd Session	1996-97	21	6	3	12
36th Parliament 1st Session	1997-99	20	6	2	12
36th Parliament 2nd Session	1999-2000	20	6	6	8

[1] New government leading to complete turnover of chairs.

[2] Five committees were established in the last month of the first session. Their chairs were among those re-elected a few months later.

Note: Precise calculations and comparisons cannot be made for several reasons. First, from session to session and from Parliament to Parliament there are often changes in the number and even the responsibility of standing committees. Secondly, some changes take place during a session. Thirdly it is not possible to secure some information. However, these figures should be regarded as illustrative of a trend.

and Corporate Affairs was created with seven members. Six months later, when committees were reconstituted, five of the seven original members were replaced. In contrast, when the Standing Committee on Agriculture was reconstituted in the autumn of 1991, ten of fourteen members remained on the committee.

Further complicating the analysis is the fact that there is no pattern common to the five parties. Some parties leave their representatives on some committees, presumably because they are performing well, while regularly changing representatives on other committees. To illustrate, the opposition members of the Human Resources Committee were virtually unchanged between 1997 and 2000. Yet during the same period there were three successive chairs from the Liberal majority, and four other government MPs were members of the committee for less than a year. The different size of the parties also leads to different consequences. Thus, the NDP and the Conservative Party in the 36th Parliament had only one member on each committee. As a result, the replacement of that MP constitutes a 100 percent turnover.

Table B-2: Turnover of Committee Members

Parliament Session	Years	No. of places on standing committees	No. of MPs who remained on committee	No. of MPs who had not been on the committee during the previous session	Percentage of turnover
33rd Parliament 1st Session	1984-86	351	—	—	—
33rd Parliament 1st Session	March[1] 1986	240	(turnover on some committees as high as 70%)		
33rd Parliament 2nd Session	1986-88	240	174	68[2]	28%
34th Parliament 1st Session	1988	(Lasted just long enough to approve Free Trade Agreement. No committees constituted.)			
34th Parliament 2nd Session	1989-91	263[3]	40	223	84%
34th Parliament 3rd Session	1991-93	173[4]	69	104	60%
35th Parliament 1st Session	1994-96	255	—	—	—
35th Parliament 2nd Session	1996-97	255	75	180	71%
36th Parliament 1st Session	1997-99	331[5]	82	249	75%
36th Parliament 2nd Session	1999-2000	327	159	168	51%

[1] Committee structure significantly modified. Four new committees, with membership significantly reduced per committee.
[2] Turnover moderate as committees only constituted six months earlier.
[3] Number of committees reduced from 28 to 22, with size of membership increased.
[4] Committee structure once again revised with permanent legislative committees which have not been counted.
[5] Increase in numbers mainly due to adjusting to changes in party representation in 1997.
Note: Accurately documenting the changes in committee membership is more difficult because some changes occur when committees are reconstituted each autumn. Besides, the practice of replacing MPs on a committee if they are absent from Ottawa makes it more difficult to develop precise figures.

1 To provide a basis for evaluating how much weight to accord to the responses of members, Appendix A reports on the level of attendance and the representation by political party at the May 10th meeting and on the numbers, experience and party affiliation of the MPs who completed the questionnaire.

2 See Table 2 in "Bridging Two Solitudes," a discussion paper prepared by the Public Policy Forum, 2000.

3 Personal communications with officials of these legislatures.

4 Prior to 1971, prime ministers used the office of parliamentary secretary as a testing ground for ministers and to give recognition to senior members of their party. Those who were not elevated from this office to the cabinet often remained parliamentary secretaries for their remaining years in the House. Changes were sporadic and infrequent.

The decision taken by Mr. Trudeau in 1971 had far-reaching implications. Previously seniority had been the principal factor in determining advancement within governing parties, with members moving gradually up the ladder over the years. Of course there were exceptions, but seniority was the norm. The implication of Mr. Trudeau's decision was to downplay the importance of seniority in the governing party, save for appointments to cabinet. Other than an emphasis on stability in his first Parliament, Mr. Mulroney took a similar approach in his second Parliament and under Prime Minister Chrétien the rotation of parliamentary secretaries has been the norm.

5 Committees of the legislative assemblies of Canadian provinces are more stable than House of Commons committees. Most do not have parliamentary secretaries. However, even in provincial assemblies that have parliamentary secretaries (or some similar office) — notably Quebec and Ontario — the office is not regularly rotated as it is in Ottawa. That supplementary compensation is paid to chairpersons as well as to parliamentary secretaries appears to be a factor contributing to this stability.

6 The practice of rotating parliamentary secretaries limits the effectiveness of incumbents of that office. Unless an appointee already has substantial experience — and MPs are sometimes appointed to ministries where they already have competence — a minister will hesitate to give substantial duties to someone who will be replaced in two years. If competent parliamentary secretaries were to remain in office for longer periods, busy ministers would normally be pleased to have colleagues share their load. As a result, parliamentary secretaries would be more useful to the government and holding that office could bring greater satisfaction.

7 The other chair occupants are: the Deputy Speaker; the Deputy Chair of Committees of the Whole; and the Assistant Deputy Chair of Committees of the Whole.

8 This MP raises a matter of serious concern. It is difficult for MPs to focus their efforts when they serve on two or three committees. The question arises: given the number of MPs and the number of parties, might it make sense to have fewer committees? This could reduce the overlap between committees; it might also lead to more effective sub-committees. In addition, larger committees would have a cross-section of members more representative of national perspectives, so that committees were not dominated by regional or functional interest groups.

Other Related Publications from IRPP:

Jennifer Smith and Herman Bakvis, "Changing Dynamics in Election Campaign Finances: Critical Issues in Canada and the United States," *Policy Matters*, Vol. 1, no. 4 (July 2000).

Paul Howe and David Northrup, "Strengthening Canadian Democracy: The Views of Canadians," *Policy Matters*, Vol. 1, no. 5 (July 2000).

Richard Johnston, "Canadian Elections at the Millennium," *Choices*, Vol. 6, no. 6 (September 2000).

Peter Dobell, "What Could Canadians Expect from a Minority Government?", *Policy Matters*, Vol. 1, no. 6 (November 2000).

Peter Dobell « À quoi les Canadiens peuvent-ils s'attendre advenant un gouvernement minoritaire? », *Enjeux publics*, Vol. 1, no. 6 (f), novembre 2000.

The opinions expressed in this paper are those of the author and do not necessarily reflect the views of IRPP or its Board of Directors.

IRPP Research Staff
Hugh Segal (president)
Sarah Fortin
Paul Howe
Daniel Schwanen
France St-Hilaire
Carole Vincent

Vice-President, Operations
Suzanne Ostiguy McIntyre

Research Assistant
Brian Fitzgerald

Production
Chantal Létourneau

Design
Schumacher Design

Printing
Imprimerie Empreinte

IRPP
1470 Peel Street, Suite 200
Montreal, Québec H3A 1T1
Telephone: 514-985-2461
Fax: 514-985-2559
E-mail: irpp@irpp.org
Web site: www.irpp.org

Founded in 1972, the Institute for Research on Public Policy is an independent, national, nonprofit organization.

IRPP seeks to improve public policy in Canada by generating research, providing insight and sparking debate that will contribute to the public policy decision-making process and strengthen the quality of the public policy decisions made by Canadian governments, citizens, institutions and organizations.

IRPP's independence is assured by an endowment fund, to which federal and provincial governments and the private sector have contributed.

••••••

Fondé en 1972, l'Institut de recherche en politiques publiques (IRPP) est un organisme canadien, indépendant et sans but lucratif.

L'IRPP cherche à améliorer les politiques publiques canadiennes en encourageant la recherche, en mettant de l'avant de nouvelles perspectives et en suscitant des débats qui contribueront au processus décisionnel en matière de politiques publiques et qui rehausseront la qualité des décisions que prennent les gouvernements, les citoyens, les institutions et les organismes canadiens.

L'indépendance de l'IRPP est assurée par un fonds de dotation, auquel ont souscrit le gouvernement fédéral, les gouvernements provinciaux et le secteur privé.

Enjeux publics

Strengthening Canadian Democracy / Renforcer la démocratie canadienne

La réforme de la procédure parlementaire :

Le point de vue des députés

IRPP

Peter Dobell

Décembre 2000

Vol. 1, nº 9 (f)

Policy Matters

ISSN 1492-7012 | Policy Matters

Peter Dobell est directeur fondateur du Centre parlementaire, qu'il a mis sur pied en 1968 après une carrière de 16 ans dans la diplomatie canadienne. Le Centre vise à valoriser et à renforcer les corps législatifs, au Canada et partout au monde.

Les opinions exprimées dans ce document sont celles de l'auteur. Elles ne représentent pas nécessairement celles de l'IRPP ou celles de son conseil d'administration.

Résumé

Depuis un demi-siècle, la multiplication des ressources et des moyens de communication gouvernementaux a entraîné un accroissement correspondant du pouvoir de l'exécutif, un phénomène qui a parallèlement contribué à l'affaiblissement du rôle des parlementaires. Dans aucune autre législature de type britannique n'a-t-on observé un transfert aussi marqué vers le pouvoir exécutif qu'à la Chambre des communes du gouvernement canadien.

Pour redresser la situation, le Centre parlementaire a d'abord préparé et distribué aux députés une série de documents d'information décrivant quelques modestes réformes adoptées par d'autres Parlements du Commonwealth. Le 10 mai 2000, une réunion sur la Colline parlementaire fut organisée pour recueillir l'opinion des députés, et les parlementaires ont aussi été invités à compléter un questionnaire sur le sujet. Résumées dans ce rapport, leurs réponses nous apprennent ce que pensent bon nombre de députés de la 36e Législature, toutes régions et tous partis confondus, de tels changements. On peut également y lire certaines remarques ajoutées par les répondants pour motiver leurs points de vue et mettre en lumière les problèmes que susciterait la mise en œuvre de ces réformes.

Les députés ont été invités à répondre à quatre grandes questions :

- Faudrait-il plus de stabilité dans la composition des comités ?
- Les présidents de comités devraient-ils recevoir une indemnisation spéciale ?
- Les présidents de certains comités devraient-ils être des députés d'opposition ?
- Faut-il saisir les comités des avant-projets de loi et des Livres verts ?

Ces suggestions visant à modifier la procédure parlementaire ont reçu le soutien d'un grand nombre de députés de tous les partis. Certaines propositions de réforme plus précises ont aussi fait l'objet d'un solide appui, parmi lesquelles :

- Nommer les présidents et les membres des comités parlementaires pour des mandats d'une durée supérieure à un an.
- Élire les présidents de comités à la double majorité, soit une majorité des députés du gouvernement et une majorité des députés d'opposition.
- Cesser de remplacer à tous les deux ans les secrétaires parlementaires, pour éliminer une des causes du roulement des présidents de comités.
- Donner une indemnisation spéciale aux présidents de comités.
- Accroître le nombre de présidents de comités issus de l'opposition.

- Faire examiner les avant-projets de loi et les Livres verts par les comités.
- Mettre plus d'accent sur la production de rapports consensuels.

Alors que le Parlement compte un grand nombre de députés d'expérience ayant été réélus une ou plusieurs fois, le moment semble particulièrement bien choisi pour engager de tels changements. Ce document décrit les mesures nécessaires à la mise en œuvre de chacune des propositions de réforme soumises à l'attention des députés : certaines pourraient aisément être mises en œuvre par la direction du parti au pouvoir, d'autres exigeraient aussi l'accord des chefs d'opposition; seule l'indemnisation spéciale des présidents de comités exigerait de modifier la loi. Enfin, des ententes informelles entre les partis pourraient permettre de mettre à l'essai certaines pratiques, qu'on intégrerait au Règlement si elles se révélaient avantageuses.

Summary

The continuous growth during the last half century of the resources of government and in the means of communications has led to a corresponding increase in the power of executive government. This development has in turn contributed to a weakening of the role of parliamentarians. In no other British-type legislature has the shift of power to the executive proceeded further than in the Canadian federal House of Commons.

To address this situation, the Parliamentary Centre prepared a set of briefing notes, identifying and describing some modest reforms adopted by other Commonwealth parliaments. These were circulated to MPs. A meeting followed on Parliament Hill on May 10, 2000, where members were asked to comment on these practices. MPs were also asked to respond to a questionnaire. Their responses, summarized in this report, reveal how MPs from all parties and regions in the 36th Parliament felt about these changes. Also included are comments that MPs added to their responses elaborating the reasons for their views and pointing to problems that will have to be addressed in implementing these reforms.

MPs were asked to react to four main questions:

- Should committee membership be more stable?
- Should committee chairs receive supplementary compensation?
- Should the chairs of some committees come from opposition parties?
- Should draft bills and Green Papers be sent to committees?

There was considerable support from MPs across party lines for all of these proposed changes in parliamentary practice. Specific reform proposals receiving strong support from participating members included:

- Appointment of both chairs and members of parliamentary committees for more than one year.
- Election of committee chairs by double majority — that is, by a majority of members from both the government and the opposition sides.
- Ending the rotation every two years of parliamentary secretaries, thereby removing this cause for the turnover of committee chairs.
- Supplementary compensation for committee chairs.
- An increase in the number of committee chairs drawn from the opposition side.
- Referral of draft bills and Green Papers to committees for review.
- Greater emphasis on working towards consensus reports.

With so many returning members with experience in two or more previous parliaments, this is an opportune time to seek change. The paper identifies what is required to achieve each reform that MPs were asked to react to. Some could be effected with little difficulty by the leadership of the governing party. Others would require the agreement of opposition leaders too. Only a salary supplement for committee chairs would require a legislative change. A few practices that might initially be tested through informal agreements between the parties could later be incorporated into the Standing Orders if they proved to be beneficial.

Introduction 8

En quoi le Parlement a-t-il changé depuis un demi-siècle ? 9

Réformes mises en œuvre par d'autres Parlements 12

Question n° 1 : Faudrait-il plus de stabilité dans la composition des comités ? 13

Question n° 2 : Les présidents de comités devraient-ils recevoir une indemnisation spéciale ? 23

Question n ° 3 : Les présidents de certains comités devraient-ils être des députés d'opposition ? 26

Question n° 4 : Devrait-on saisir les comités des avant-projets de loi et des Livres verts ? 30

Conclusion 34

Annexe A : Le processus de consultation 36

Annexe B : Le roulement au sein des comités parlementaires 38

Notes 42

Introduction

Depuis un demi-siècle, la multiplication des ressources et des moyens de communication gouvernementaux a entraîné un accroissement correspondant du pouvoir exécutif, une tendance qui a parallèlement contribué à l'affaiblissement du rôle des parlementaires. Bien qu'il s'agisse d'un phénomène international, ses répercussions ont été surtout ressenties dans les pays dotés d'un régime parlementaire britannique, où le pouvoir de l'exécutif repose sur la discipline de parti. Et dans aucune autre législature de ce type n'a-t-on observé un transfert aussi marqué vers le pouvoir exécutif qu'à la Chambre des communes du gouvernement canadien.

Certains Parlements de style Westminster ont fait face au problème en apportant aux pratiques et procédures des changements visant à renforcer le rôle des députés. Mais au Canada, la Chambre des communes retarde sans cesse la mise en œuvre de réformes pourtant vivement souhaitées par les députés de tous les partis.

Pour redresser cette situation, le Centre parlementaire a d'abord préparé et distribué aux députés une série de documents d'information décrivant quelques modestes réformes adoptées par d'autres Parlements du Commonwealth. Avec l'appui de l'Institut de recherche en politiques publiques, le Centre a ensuite organisé le 10 mai 2000 une réunion sur la Colline parlementaire pour recueillir l'opinion des députés. Enfin, les parlementaires ont été invités à répondre à un questionnaire sur le sujet. Le présent rapport rend compte des résultats de cet exercice et témoigne du point de vue des députés de tous les partis de la 36e Législature face aux différentes options de réforme parlementaire.

Alors que le Parlement compte un grand nombre de députés d'expérience ayant été réélus une ou plusieurs fois, le moment semble particulièrement bien choisi pour engager de tels changements. Ce rapport se veut donc une source d'information en appui au processus de réforme. Il examine en détail la réaction des députés aux diverses pistes de changement, considérant que le soutien clairement démontré des parlementaires de tous les partis à des modifications précises pourrait jeter les bases d'une véritable réforme. On peut également y lire certaines remarques qu'ils ont ajoutées à leur réponse pour motiver leurs points de vue et mettre en lumière les problèmes que susciterait la mise en œuvre de cette réforme.

Approche et méthodologie

Ce rapport comprend plusieurs éléments. Il s'ouvre sur un compte rendu de l'évolution des pratiques de travail du Parlement canadien au cours des 50 dernières années — un demi-siècle durant lequel le pouvoir du Premier ministre s'est accru à un niveau trouvant peu d'équivalents dans les autres pays démocratiques, tandis que les occasions offertes aux députés de la Chambre des communes

d'améliorer les lois et de contribuer à l'élaboration des politiques ont décru de façon continue. Cette évolution est résumée à la section 1.

Examinant les pistes susceptibles de rétablir l'équilibre du système parlementaire canadien, ce document décrit ensuite certaines pratiques adoptées par d'autres législatures en vue de contrebalancer le pouvoir grandissant de l'exécutif. Des pratiques ayant pour but d'améliorer le fonctionnement des comités, de renforcer le rôle et l'image des députés, et d'amoindrir les confrontations en Chambre de manière à favoriser des échanges plus coopératifs. Aucune des réformes décrites n'implique de changements révolutionnaires. Toutes reposent en effet sur l'adhésion aux principes fondamentaux du système parlementaire britannique, mais offrent aux députés la possibilité de jouer un rôle plus important que celui qu'ils jouent actuellement au Canada. La section 2 traite de ces différentes pratiques.

Dans les sections 3 à 6 sont examinées les réponses des députés aux quatre grandes questions et questions connexes qui leur avaient été soumises par voie de questionnaire[1] :

- Faudrait-il plus de stabilité dans la composition des comités ?
- Les présidents de comités devraient-ils recevoir une indemnisation spéciale ?
- Les présidents de certains comités devraient-ils être des députés d'opposition ?
- Faut-il saisir les comités des avant-projets de loi et des Livres verts ?

Si nécessaire, une information documentaire vient expliquer le sens et la pertinence de certaines des questions. Chacune des quatre sections indique en conclusion où réside le pouvoir de mise en œuvre des diverses réformes et suggère où concentrer les efforts pour favoriser le changement. Le cas échéant, on précise la nécessité de modifier le Règlement ou d'obtenir une autorisation officielle. Enfin, quelques commentaires ont été ajoutés lorsque l'auteur et certains observateurs reconnus de la vie parlementaire consultés au cours de cette enquête en sont arrivés à des conclusions pertinentes.

Le document résume en terminant les raisons motivant une réforme parlementaire.

En quoi le Parlement a-t-il changé depuis un demi-siècle ?

La capacité des gouvernements canadiens d'agir avec rapidité et fermeté quand le besoin s'en fait sentir s'est considérablement accrue depuis la Seconde Guerre mondiale. Mais à mesure que se sont étendus le pouvoir et le champ d'action du

gouvernement central, l'intérêt de celui-ci envers le Parlement s'est porté sur les moyens d'y faire voter ses lois le plus rapidement possible. Dans un tel contexte, les partis d'opposition mettent naturellement tout en œuvre pour ralentir l'activité du gouvernement, le contraignant à recourir de plus en plus souvent à la clôture et à l'attribution du temps. Résultat : une ambiance qui n'a rien de coopérative et qui vire trop souvent à la confrontation, à la grande joie des médias d'information qui s'empressent d'en rapporter les aspects les plus spectaculaires. Trop souvent aussi, les cabinets voient le Parlement comme un champ de bataille plutôt que comme une tribune permettant de valider, voire d'enrichir, ses nouvelles politiques.

Autrefois, la Chambre des communes était une arène servant aussi bien à l'examen qu'à la défense des politiques nationales. Il y a cinquante ans, le Premier ministre et ses ministres assistaient ainsi à la majorité des débats. C'était avant l'avènement des sondages, alors que les députés étaient respectés et considérés comme la voix de la population. Ce qui se disait à la Chambre passait pour être l'expression des besoins et aspirations des Canadiens de toutes les régions du pays. Les députés estimaient à juste titre qu'ils avaient été élus pour chercher des solutions et améliorer les politiques publiques.

Les choses ont depuis bien changé pour les députés. De nos jours, la période des questions quotidienne, télédiffusée, constitue le temps fort à la Chambre et la prochaine élection, son enjeu premier. Pour illustrer l'ampleur du changement, disons simplement qu'il y a 45 ans, cette période constituait un court exercice non partisan qui permettait d'obtenir des réponses instructives à des questions pertinentes concernant l'évolution de dossiers clés.

En partie parce que les débats parlementaires sont aujourd'hui considérés comme exercices de pure forme, la Chambre n'intéresse plus ni les députés, ni les médias, ni le grand public. Sauf lorsqu'ils sont d'astreinte, les députés la désertent sitôt la période des questions terminée pour regagner leur bureau ou leur comité. Même les strictes règles dictant la retransmission des travaux de la Chambre ne peuvent masquer le fait que la salle est souvent presque vide. Les prétendus débats attisent rarement les passions, et les téléspectateurs sentent bien que plusieurs discours sont préparés d'avance. Et comme l'issue des votes est assurée, le rôle du Parlement se réduit généralement à apporter aux décisions gouvernementales la sanction qu'exige la Constitution, sans plus.

Les activités du gouvernement s'étant multipliées, on a dû confier aux comités des projets de loi et des estimations budgétaires dont l'étude s'effectuait auparavant à la Chambre. L'intervention première des députés s'est donc progressivement déplacée de la Chambre vers les comités. Or, sur les instances de députés insatisfaits, on a fait adopter d'importants changements

de procédure visant à renforcer l'autonomie des comités. C'est ainsi que depuis le milieu des années 1980, ceux-ci peuvent se réunir sans l'approbation de la Chambre. Ils peuvent aussi prendre l'initiative d'enquêtes majeures comme l'ont fait récemment les comités des Pêches, de l'Agriculture, du Patrimoine et des Affaires extérieures. Les consultations pré-budgétaires du comité des Finances constituent également une intéressante innovation puisque ses rapports peuvent désormais influer sur le budget. Mais quand vient le temps d'étudier un projet de loi — fonction majeure du Parlement — leur rôle reste très limité car il est rare, sinon rarissime, que le gouvernement consulte les comités pour en améliorer la teneur. Enfin, pour ce qui est d'évaluer les dépenses gouvernementales, la contribution des comités est pratiquement nulle.

Un défi supplémentaire

L'importance des débats à la Chambre et de l'étude des projets de loi en comité a commencé à décliner lorsque le gouvernement a conçu de nouveaux moyens de formuler et d'évaluer ses politiques. De nos jours, les parties prenantes sont dûment consultées par les fonctionnaires et l'opinion publique jaugée par sondage avant qu'un projet de loi ne soit rédigé puis déposé au Parlement. Et ce dernier risque d'être encore plus marginalisé sous l'effet de nouvelles pratiques en voie d'être adoptées. Ainsi a-t-on récemment créé le Centre pour le dialogue public afin d'évaluer — à l'aide des technologies de l'information et de groupes-témoins interactifs — les réactions de la population aux propositions législatives. Suivant son mandat initial, le Centre a pour but d'aider le gouvernement à raffiner ses politiques et à les présenter de manière à séduire le public. Or, l'étude en comité des mesures législatives qui parviendraient à la Chambre après une telle validation n'offrirait plus qu'un intérêt accessoire, de sorte que le rôle joué autrefois par le Parlement, qui mettait au banc d'essai les ramifications d'une proposition de loi, serait en somme de plus en plus court-circuité.

Un sondage révélateur, qui demandait aux fonctionnaires de classer selon leur ordre d'importance différents facteurs influant sur l'élaboration des politiques, a récemment illustré l'opinion que le gouvernement se fait du Parlement. Parmi 13 sources d'influence, les comités parlementaires et les députés se sont presque classés aux derniers rangs, leur influence étant perçue comme déclinante[2]. Dans ces conditions, il n'est guère étonnant que la fonction publique voit le Parlement, et parfois le décrit, comme un *obstacle de procédure mineur* plutôt que comme une institution capable de valider et d'améliorer les textes législatifs.

Réformes mises en œuvres par d'autres Parlements

L'apport désormais très limité de la Chambre des communes à l'élaboration des politiques contraste avec ce qui se passe ailleurs. Le Congrès américain se situe dans une catégorie à part en raison de la division des pouvoirs énoncée par la Constitution. Mais en Grande-Bretagne comme dans la plupart des pays d'Europe occidentale, on accorde plus d'importance qu'ici à la contribution des législateurs, considérés comme parfaitement en mesure d'apporter une valeur ajoutée aux mesures législatives.

C'est aussi le cas dans quelques provinces canadiennes. Signalons notamment certaines pratiques adoptées par le Québec pour augmenter les possibilités pour les députés de jouer un rôle utile et promouvoir la coopération entre le parti au pouvoir et les partis d'opposition. Après en avoir longuement délibéré, l'Assemblée nationale a ainsi adopté en 1984 un important train de réformes axées sur les commissions parlementaires. Quatre de ces 10 commissions ont aujourd'hui un président issu de l'opposition. Les présidents et vice-présidents (qui ne sont pas issus du même parti que les présidents) sont élus à la double majorité, c'est-à-dire par la majorité des députés ministériels et la majorité des députés d'opposition de la commission. Les commissions de coordination se composent du président et du vice-président, conjointement responsables de l'élaboration du plan des travaux de la commission, lequel doit être confirmé par une double majorité. Ces mécanismes favorisent les compromis et l'élection de présidents intéressés à travailler dans un esprit de collaboration. Les membres des commissions sont nommés pour deux ans, les présidents et vice-présidents étant élus pour un mandat similaire. La composition est stable et reste généralement la même durant toute la législature. Ces réformes ingénieuses ont produit des relations plus conviviales entre les partis, elles ont permis l'amendement plus fréquent des projets de loi et amélioré la « satisfaction au travail » des députés.

La Chambre des Communes britannique et l'Assemblée nationale du Québec ont toute deux adopté une autre innovation qui a renforcé la contribution de leurs comités. Lorsqu'un projet de loi est renvoyé en commission parlementaire, le ministre compétent participe aux délibérations et peut donc constater si tel ou tel amendement est souhaitable. Comme on peut s'y attendre, cette participation directe favorise l'adoption d'un plus grand nombre de modifications. À Ottawa, sauf pour la présentation initiale du projet de loi au comité, le ministre s'en remet à son secrétaire parlementaire, au whip et aux hauts fonc-

tionnaires pour orchestrer la défense de son projet de loi et mobiliser les voix nécessaires à son adoption, souvent sans le moindre amendement.

Chaque assemblée législative est un cas d'espèce, mais toutes présentent assez de points communs pour qu'il soit possible à la Chambre des communes, si tant est qu'on veuille donner aux députés fédéraux un plus grand rôle à jouer, d'emprunter et d'adapter certaines pratiques qui ont permis aux législateurs d'autres institutions parlementaires de faire œuvre utile sans pour autant limiter les moyens d'action du gouvernement. Les quatre sections suivantes résument les réponses des députés fédéraux aux questions portant sur ce type de réformes parlementaires.

Question n° 1 : Faudrait-il plus de stabilité dans la composition des comités ?

Roulement des députés et présidents à la Chambre des communes du Canada

Pendant les quinze années qui se sont écoulées depuis que les comités ont acquis le pouvoir d'établir leur propre ordre du jour, l'influence qu'ils auraient pu exercer sur l'amélioration des lois et l'élaboration des politiques s'est trouvée limitée par le remplacement de 60 à 75 p. 100 de leurs présidents, en moyenne tous les deux ans. Le tableau B-1 de l'annexe B illustre la persistance de cette pratique. Il vaut notamment d'observer que les présidents sont souvent élus à la tête de comités dont ils n'avaient encore jamais fait partie.

Le fait de remplacer un président de comité dans le courant d'une législature a des répercussions particulièrement graves. Le rythme des travaux du comité en souffre pour trois raisons :

- Il faut un certain temps au nouveau président pour acquérir une connaissance suffisante du domaine de compétence du comité, surtout si c'est un comité auquel il n'a jamais siégé.
- L'art de présider un comité est quelque chose qui doit s'apprendre.
- Il faut du temps pour gagner la confiance des membres du comité, et surtout celle des représentants de l'opposition.

Ces répercussions sont d'autant plus importantes que le roulement des autres membres des comités est tout aussi élevé, comme le démontre le tableau B-2 de l'annexe B.

Comparaisons avec d'autres assemblées législatives

La composition des comités de la Chambre des communes du Canada change à une fréquence assez exceptionnelle, beaucoup plus grande que dans toute autre assemblée législative.

Sans conteste, c'est le Congrès des États-Unis qui présente la plus grande stabilité. Au cours de leur mandat, la plupart des sénateurs et des représentants siègent au même comité. La convention voulant que l'ancienneté au sein d'un comité dépende exclusivement de la durée des états de service continus au Congrès est à cet égard un puissant stimulant. Les sénateurs et les représentants savent également que, pour pouvoir exercer un réel contrôle sur l'administration, ils doivent se spécialiser.

Dans beaucoup d'autres pays, les législateurs ont de même reconnu que c'est en siégeant de manière ininterrompue au même comité qu'on acquiert le savoir qui donne de l'influence dans un monde de plus en plus spécialisé. En Grande-Bretagne, une note documentaire signale que le taux de roulement des membres des comités va de 0 à 27 p. 100, pour une moyenne de 16 p. 100. Les présidents sont élus pour toute la durée d'une législature, et non pour une seule année comme au Canada. Il n'est pas rare non plus qu'un président compétent soit réélu pour un second mandat, ce qui lui donne en tout une dizaine d'années d'états de service ininterrompus. En Australie, la rotation touche 10 à 20 p. 100 des membres, sur un intervalle de deux ans[3]. L'Allemagne, la France et les pays scandinaves rapportent que les membres des commissions parlementaires, présidents compris, demeurent généralement en poste jusqu'à la fin de la législature.

Par contraste avec la Chambre des communes, le Sénat canadien reconnaît depuis déjà longtemps que la continuité est garante d'influence. L'ancien sénateur Salter Hayden a ainsi présidé le comité des Banques pendant plus de 20 ans, et il était considéré comme une sommité en matière de droit fiscal. C'est cette continuité au niveau de leur composition et de leur présidence qui a permis à certains comités sénatoriaux de rédiger des rapports très influents comme celui du comité Croll sur la pauvreté et celui du comité VanRoggen sur le libre-échange avec les États-Unis.

Causes et conséquences d'un fort taux de roulement

Pourquoi les membres et présidents des comités changent-ils si souvent à la Chambre des communes par rapport à d'autres assemblées législatives du pays ou de l'étranger ?

La principale explication découle d'un usage adopté par le Premier ministre Trudeau en 1971, selon lequel les secrétaires parlementaires seraient remplacés tous les deux ans[4]. M. Trudeau a ainsi voulu maintenir la paix entre

députés gouvernementaux en faisant profiter le maximum d'entre eux de la récompense financière et du titre qui accompagnent la fonction. Et pour élargir encore ce bassin, il a considérablement augmenté le nombre de postes de secrétaires parlementaires. De sorte qu'au cours de deux assemblées législatives, de nombreux députés gouvernementaux se voient nommés à ces postes pour des mandats de deux ans.

Ce roulement des secrétaires parlementaires a inévitablement entraîné celui des présidents de comités. En effet, dans le climat compétitif qui règne à la Chambre des communes, des problèmes peuvent surgir lorsque les postes vacants de secrétaires ne sont pas pourvus par d'autres députés influents du gouvernement. Or, ceux-ci sont, souvent, déjà occupés à présider les travaux d'un comité. On leur retire donc leur fonction pour les nommer secrétaires parlementaires. Pour favoriser ce transfert, la nomination de ces derniers se fait en septembre, juste avant qu'on établisse la composition des comités pour l'année à venir.

De leur côté, les secrétaires parlementaires qui ont perdu leur poste déplorent naturellement la perte de leur fonction et de la rémunération qui l'accompagne, et font dès lors pression pour qu'on les nomme à d'autres fonctions, si possible à la tête d'un comité dont la présidence est vacante. Cette pratique est rendue possible par le fait qu'un gouvernement majoritaire peut habituellement compter sur ses députés pour voter en faveur des candidats désignés, ce qui déclenche une autre ronde de chaises musicales[5].

Les répercussions de ce roulement n'ont vraiment commencé à se faire sentir qu'au milieu des années 1980, au moment des réformes découlant des rapports Lefebvre et McGraw, alors qu'on a donné aux comités la latitude de siéger à longueur d'année. Cet élément nouveau donnait soudain de l'importance à la continuité de la fonction de président. C'est donc un usage adopté en 1971 pour maintenir l'harmonie dans les rangs du gouvernement au pouvoir qui aura, de façon inattendue, contribué dans les années 1980 à réduire l'efficacité des comités. Les répercussions en sont si évidentes que d'aucuns prétendent que le gouvernement résiste à mettre fin à ce roulement par crainte de favoriser l'essor de comités influents dont il faudrait dès lors tenir compte[6].

Quant au roulement des députés siégeant aux comités, il s'explique par d'autres facteurs que le roulement des secrétaires parlementaires. Ainsi, les changements de priorités politiques incitent souvent les partis d'opposition à réaffecter leurs critiques en la matière. Sans doute l'instabilité de la composition des comités traduit-elle par ailleurs l'importance plus que relative accordée par tous les chefs de partis au travail qui s'y effectue. Aussi leur faudrait-il comprendre que cette absence de continuité vient miner le potentiel des comités. Tout comme il faut du temps aux présidents pour gagner la confiance des députés de

leur comité, l'arrivée de députés d'opposition nécessite une période d'adaptation, surtout s'ils sont critiques de leur parti dans le domaine concerné.

Le point de vue des députés

Après avoir décrit cette conjoncture, examinons les réponses des députés à plusieurs questions concernant la première grande problématique : Faudrait-il plus de stabilité dans la composition des comités ?

La première sous-question était la suivante : « Seriez-vous favorable à une plus grande stabilité au niveau des présidents et de la composition des comités permanents de manière à ce que ceux-ci connaissent mieux leur sujet et soient plus influents ? »

Voici comment se sont réparties les réponses :

Tableau 1
Stabilité accrue des présidents et de la composition des comités ?

	Total	Libéral	Alliance	BQ	NPD	PC	Indépendant
Oui	**64**	32	13	11	8	0	0
Non	7	4	1	1	0	0	1

Il est clair que les députés de tous les partis appuient fortement l'idée de comités mieux informés et plus influents, et qu'ils privilégient pour ce faire une présidence continue et une composition stable. Comme l'a fait remarquer l'un d'eux : « On a besoin d'expérience et d'expertise dans les comités pour renforcer le résolution et l'engagement des membres. » Et selon un député d'opposition : « Il faut beaucoup de temps pour acquérir le savoir et l'expertise nécessaires pour être pris au sérieux par les fonctionnaires concernés et les médias d'information. » Un autre député d'opposition a jugé que ce changement « améliorerait les relations de travail ».

Selon le principal argument des rares députés ayant répondu « non », le roulement permet de bénéficier « des nouvelles perspectives offertes par l'arrivée de nouveaux députés ». On a aussi suggéré que les députés devraient eux-mêmes décider de rester ou non au sein d'un comité en particulier.

Les réponses favorables étaient à peine moins nombreuses à cette autre sous-question : « Aimeriez-vous que les députés puissent être nommés aux comités pour plus d'un an, chose commune dans plusieurs autres législatures ? »

Des préoccupations semblables ont été soulevées par rapport au système actuel : « Il faut un an pour être à l'aise dans un domaine et pour en connaître

Tableau 2
Nomination des membres des comités pour plus d'un an ?

	Total	Libéral	Alliance	BQ	NPD	PC	Indépendant
Oui	**61**	31	13	9	7	0	1
Non	**10**	5	1	3	1	0	0

les principaux acteurs. » Certains privilégiaient « une session entière », d'autres « un minimum de deux ans ». Un député a noté que « le président et les membres devraient être maintenus pendant toute la durée du Parlement ». Un autre a même affirmé qu'une « forte rotation peut être aussi dommageable à un comité qu'une dissolution ! ».

Un élu appartenant au caucus gouvernemental a aussi prétendu que si les députés étaient « nommés selon leur ancienneté parlementaire (...), on mettrait un frein à la manipulation des députés par les leaders de la Chambre ».

Le nombre légèrement moindre de réponses favorables à cette question plus précise traduit l'inquiétude des députés de se voir confinés à des comités peu intéressants. « Et si je souhaite changer de comité avant l'échéance ? », s'est interrogé l'un d'eux. « La décision devrait revenir aux membres », a proposé un autre. De rares députés des deux côtés de la Chambre croient toutefois que leurs leaders doivent « disposer de la souplesse nécessaire (pour faire des changements) en cas de problème ». Mais un autre député très favorable à la continuité juge qu'il faut prévoir le retrait « des membres en cours de mandat pour cause d'absentéisme ou autre motif important ».

Comment mettre en œuvre ce changement ?

La direction de chaque parti pourrait décider de prolonger le mandat de ses députés participant à un comité. Mais il serait plus efficace pour tous les partis de conclure une entente prolongeant ce mandat et de confirmer le tout en modifiant le Règlement, qui stipule actuellement que la composition des comités est déterminé à chaque année.

De même, les députés ont clairement indiqué qu'ils étaient « favorables à l'élection des présidents de comités pour un mandat de plus d'un an, comme c'est le cas d'autres législatures », même si on a dénombré un peu plus de réponses négatives.

Parmi ceux qui ont répondu « oui », certains ont précisé ce qu'un mandat plus approprié signifierait soit « au moins deux ans », « une session complète »,

Tableau 3
Élection des présidents de comités pour plus d'un an ?

	Total	Libéral	Alliance	BQ	NPD	PC	Indépendant
Oui	**51**	25	10	10	5	0	1
Non	**20**	11	4	2	3	0	0

ou encore « toute la durée de l'Assemblée législative, si le mandat est assumé de façon satisfaisante ». Selon un député, une prolongation du mandat s'impose parce qu'il est impossible « en un an d'assurer la continuité des questions politiques ». Un problème soulevé à la fois par ceux qui approuvent et désapprouvent cette prolongation : comment se défaire d'un président inefficace ? En termes crus, un député s'est dit d'accord avec un mandat plus long, « pourvu qu'il y ait moyen de se débarrasser des imbéciles ». Une préoccupation exprimée aussi bien par les députés du gouvernement que ceux de l'opposition.

Du côté des « non », l'un des arguments en appui à l'élection annuelle des présidents consistait à dire que ces derniers « seraient tenus d'offrir un bon rendement ».

Comment mettre en œuvre ce changement ?

Le pouvoir de prolonger le mandat d'un président de comité repose essentiellement sur la direction du parti au pouvoir, sauf pour les comités des Comptes publics et de l'Examen des règlements. Pour l'instant, aucune modification au Règlement ne serait nécessaire. Si le mandat des membres des comités était prolongé au-delà d'un an par le biais d'une telle modification, le mandat du président serait de même automatiquement prolongé, sauf en cas de prorogation ou d'élection.

Les députés de tous les partis semblent reconnaître que la compétence d'un président et la continuité de son action contribuent à l'efficacité des comités. Mais ils constatent aussi que cette continuité peut faire problème si le président n'est pas à la hauteur de la tâche. Cette préoccupation découle de l'usage actuel selon lequel le roulement des secrétaires parlementaires peut entraîner la nomination au titre de président de députés qui en sont à leur premier mandat à la Chambre, sans nécessairement avoir fait partie d'un comité ni présidé le moindre comité parlementaire.

On pourrait résoudre ce problème si aucun député ne pouvait être élu président sans avoir été vice-président du comité en question ou président de

l'un de ses sous-comités. Cette progression aiderait non seulement les députés à développer les compétences nécessaires à leur fonction mais permettrait aussi de mettre leurs qualités à l'épreuve et d'en faire la démonstration vis-à-vis de leurs collègues. Bref, on réduirait au minimum les mauvaises surprises.

L'enquête a également porté sur le mode d'élection des présidents. On a ainsi demandé aux députés ce qu'ils pensaient de la « double majorité » en usage à l'Assemblée nationale du Québec, qui prévoit que chaque président doit obtenir l'appui d'une majorité des membres du comité issus des rangs du gouvernement comme de l'opposition. Concrètement, cela implique au Québec que les leaders à la Chambre discutent entre eux pour s'entendre sur les députés les mieux aptes à présider les comités. Une fois conclue une entente provisoire, les candidats retenus sont proposés aux différents caucus aux fins d'une confirmation officieuse. S'il est vrai que ce mode d'élection empêche le parti au pouvoir de prendre des décisions unilatérales, ce dernier conserve tout de même la possibilité de stopper l'élection d'un député jugé inapte à occuper ce poste. L'opposition dispose de même du pouvoir d'empêcher l'élection de députés gouvernementaux partisans, mais ne peut obliger le gouvernement à accepter un président en particulier. Cette procédure tend à favoriser les députés d'expérience dont les qualités ont déjà été mises à l'épreuve, et donne souvent lieu à des comités composés de membres de tous partis enclins à la collaboration. D'où une coopération et une productivité généralement meilleures.

À la question « Aimeriez-vous que les présidents des comités soient élus à la double majorité, comme c'est le cas à l'Assemblée nationale du Québec, si cela procurait aux comités un environnement plus propice à la coopération ? », les députés ont répondu comme suit :

Tableau 4
Élection des présidents à la double majorité ?

	Total	Libéral	Alliance	BQ	NPD	PC	Indépendant
Oui	**44**	14	12	11	7	0	0
Non	**19**	16	2	0	0	0	1

En dépit d'un solide appui à cette idée, le mode d'élection à la double majorité reste à l'évidence méconnu au Canada anglais. En témoignent ces remarques de députés qui s'y sont opposés : « Ce processus ne m'est pas familier » ou « Qu'entendez-vous par double majorité ? »

Un député du gouvernement ayant voté « non » invoquait « l'importance pour le parti au pouvoir de maintenir son contrôle ». Les réactions du genre montrent la nécessité d'examiner le fonctionnement de la double majorité et d'établir en quoi elle diffère du système en usage, selon lequel la direction du parti au pouvoir choisit le candidat, le nomme au comité s'il n'en n'est pas déjà membre et incite les autres députés du gouvernement qui y siègent à voter en sa faveur; dans ce cadre, l'élection est en fait la mise en œuvre de la décision prise par la direction du gouvernement.

Les députés gouvernementaux se sont montrés divisés et incertains quant au remplacement du système actuel par la double majorité. Certains ont aimé l'approche du Québec, l'un d'eux affirmant ceci : « C'est le moyen à privilégier — on doit avoir l'appui d'une majorité de l'opposition aussi bien que des membres gouvernementaux. L'idée est très intéressante. » Selon un autre ayant voté « oui », il faut « un mécanisme qui implique l'opposition ». Un député gouvernemental ayant fait partie de l'Assemblée nationale et vécu l'expérience de la procédure a noté avec enthousiasme : « Oui, absolument ! ». Toujours du côté du gouvernement, d'autres se sont montrés plus réticents parce qu'ils disaient mal comprendre la procédure.

En revanche, les députés d'opposition l'ont presque unanimement plébiscitée. Ils ont dit apprécier ce concept parce qu'il « favoriserait l'égalité entre le gouvernement et l'opposition » ou encore parce que « tous les parlementaires siégeant à un comité sentiraient qu'ils prennent part aux décisions ».

Comment mettre en œuvre ce changement ?

La décision d'élire les présidents de comités à la double majorité nécessiterait de conclure un accord avec les partis d'opposition, sans toutefois exiger une modification du Règlement. L'application initiale du processus pourrait se faire officieusement par le biais de rencontres des leaders parlementaires, ce qui permettrait d'en faire l'essai. Si elle se révèle avantageuse, il faudrait alors en confirmer l'application dans le Règlement.

La dernière sous-question posée aux députés se lisait comme suit : « Seriez-vous favorable à un retour à l'ancien système où les postes de secrétaires parlementaires n'étaient pas réaffectés tous les deux ans, si cela pouvait ralentir le roulement des présidents de comités ? » Leurs réponses sont résumées au tableau 5.

Cette question avait pour but d'établir un lien entre le roulement des nominations de secrétaires parlementaires et celui des présidents de comités,

Tableau 5
Ralentir le roulement des secrétaires parlementaires ?

	Total	Libéral	Alliance	BQ	NPD	PC	Indépendant
Oui	**41**	21	9	5	6	0	0
Non	**29**	15	6	5	2	0	1

mais elle aura plutôt semé la confusion. Si quelques remarques ont porté sur ce lien, la plupart des députés s'en sont tenus aux avantages et inconvénients du processus de nomination des secrétaires parlementaires. La confusion était manifeste. Parmi les nombreux membres gouvernementaux ayant critiqué ce lien entre les deux fonctions, certains étaient favorables au changement, d'autres non. Chez les députés d'opposition, certains commentaires laissent penser que la question ne les préoccupe pas vraiment. En somme, la répartition des réponses positives et négatives ne permet pas de connaître avec certitude le point de vue des députés, mais leurs commentaires sont d'un intérêt appréciable.

Les députés gouvernementaux dont les remarques traitaient du lien entre les roulements ont exprimé un avis tranché : « Je n'accepte pas que les deux fonctions soient liées par nécessité. Ou bien les comités sont une annexe de la Chambre, ou ils sont un outil du gouvernement », a observé l'un d'eux. Un autre a affirmé ceci : « Ou bien les nominations se font selon le mérite et l'expertise, ou elles sont faites en vertu du processus déplorable qui consiste à distribuer des faveurs. Objectivement, le système actuel n'est en fait d'aucune valeur. » Fait révélateur, les députés gouvernementaux dont la réponse était négative ont adopté une attitude analogue. « Les secrétaires parlementaires en rotation ne doivent pas remplacer les présidents de comités », a noté l'un d'eux. Semblablement, un autre a jugé que « l'un ne doit pas nécessairement succéder à l'autre. Un secrétaire parlementaire dont le mandat arrive à échéance ne devrait pas s'imaginer qu'il deviendra automatiquement président du comité ». Et selon un troisième : « Le roulement des secrétaires parlementaires est en soi une mauvaise chose. »

La plupart des députés du gouvernement et de l'opposition n'ont commenté que le problème du roulement des secrétaires parlementaires, pour en soulever les mérites ou les inconvénients : « La crédibilité de la fonction de secrétaire parlementaire a été sérieusement compromise par le caractère systématique du roulement. » Un autre observe que « la compétence est la clé de tout », suggérant de prolonger le mandat des secrétaires qualifiés. Plusieurs ont préconisé de retirer leur fonction à ceux qui ne sont pas à la hauteur : « On devrait réaf-

fecter sans délai les secrétaires parlementaires peu efficaces. » Un député d'opposition a proposé une échéance : « Deux années sont amplement suffisantes. Aucun mandat de secrétaire parlementaire ne devrait être plus long. » Un seul député gouvernemental s'est dit en faveur du roulement : « Plus il y aura de députés ayant l'expérience de secrétaire parlementaire, mieux cela vaudra. C'est comme une formation professionnelle. »

Comment mettre en œuvre ce changement ?

Le pouvoir de nommer les secrétaires parlementaires et de prolonger leur mandat est détenu par la direction du parti au pouvoir.

Sur cette dernière question, deux intéressantes conclusions se sont dégagées des échanges entre l'auteur et des observateurs parlementaires. On a d'abord constaté que les remarques de certains des députés allaient dans le sens de la suppression du lien entre les deux fonctions. Pourquoi n'y aurait-il pas alors deux voies différentes pour les membres gouvernementaux ? a-t-on suggéré. L'une impliquerait la spécialisation du rôle de secrétaire parlementaire, qui serait un ministre en formation et agirait comme représentant du gouvernement. Les secrétaires compétents resteraient en fonction pendant un certain nombre d'années, sauf s'ils sont promus au rang de ministre[6]. La seconde voie consisterait à travailler au sein des comités, pour en devenir ensuite vice-président ou président d'un sous-comité. Une fois mis à l'épreuve, ces députés pourraient prétendre à la présidence d'un comité. Ces changements nécessiteraient d'en revenir à l'usage antérieur à 1971, celui des mandats prolongés de secrétaires parlementaires, dont l'avancement dépendrait de la compétence et de l'ancienneté. Cette voie permettrait de même une ascension graduelle fondée sur l'efficacité éprouvée des travaux du comité. Mais elle pourrait tout autant mener à la fonction de ministre.

La seconde réflexion découle de la remarque du député qui considérait la fonction de secrétaire parlementaire comme une formation professionnelle, celle-ci étant d'autant plus souhaitable que les meilleurs députés doivent être « bons à tout faire ». En discutant de cet aspect, on en a conclu que la valse incessante des postes et responsabilités avait son prix, qu'on résumera en disant qu'on peut être « bon à tout faire » mais n'exceller en rien. Autrement dit, les députés qui ne se spécialisent pas verront à terme diminuer leur capacité de responsabiliser le gouvernement et la fonction publique et de contribuer au développement des politiques.

Comment mettre en œuvre ce changement ?

La décision d'établir deux voies distinctes pour l'avancement au sein du parti au pouvoir – la voie des secrétaires parlementaires et celle des présidents de comités – pourrait être prise par la direction de ce parti sans nécessiter aucune modification au Règlement ou aux lois.

Question n° 2 : Les présidents de comités devraient-ils recevoir une indemnisation spéciale ?

Les comités du Parlement sont de nos jours très actifs. Pendant une semaine normale, il n'est pas rare de compter jusqu'à soixante séances de comités et de sous-comités. Les comités étudient la majorité des projets de loi, ils examinent les prévisions budgétaires des ministères, procèdent à des enquêtes et préparent des rapports.

C'est principalement aux présidents de comités qu'il revient d'assurer la productivité des réunions, une tâche qui exige du temps, du talent et de l'énergie. En plus d'assister aux réunions de leur comité — souvent deux ou trois par semaine —, ils sont appelés à assumer les responsabilités suivantes :

- Conseiller et diriger le personnel du comité, ce que seul le président peut faire.
- Préparer soigneusement le terrain pour les prochaines réunions en présidant les rencontres du comité directeur et en maintenant le contact avec les principaux membres du gouvernement comme de l'opposition, de même qu'avec le secrétaire parlementaire.
- Préparer les budgets du comité, les faire approuver par ses membres et les défendre devant le comité de liaison.
- Recevoir les nombreuses demandes d'organismes et de particuliers qui souhaitent une audience privée pour discuter de questions entourant les travaux du comité.
- Trouver le temps nécessaire pour être tenu informé avant chaque réunion des questions susceptibles d'être abordées, cela afin de parer à toute éventualité.
- Lorsqu'une séance de comité est télédiffusée, préparer à l'intention des téléspectateurs une introduction en ouverture de séance.
- Répondre aux questions des journalistes et se prêter à des entrevues.

Certes, l'emploi du temps d'un président varie sensiblement selon le programme du comité, sa maîtrise des dossiers à l'étude et la dimension politique des activités en cours. Même en tenant compte de ces facteurs, la tâche de la plupart des présidents reste cependant particulièrement lourde.

Les consultations menées auprès des présidents révèlent que certains d'entre eux consacrent à leur comité jusqu'à 80 p. 100 de leur temps, de sorte qu'ils disposent de moins de temps que l'ensemble des députés pour leurs autres activités, y compris celles touchant leur circonscription ou leur caucus. Non seulement leur comité les accapare-il beaucoup, mais cela est vrai aussi pour leurs adjoints. Environ 60 p. 100 du temps de travail de la plupart des adjoints parlementaires est ainsi absorbé par la préparation des réunions, le montage des dossiers et l'organisation de séances d'information.

Les secrétaires parlementaires à la Chambre des communes sont rémunérés pour le surcroît de responsabilités dont ils doivent s'acquitter. Il semble donc injuste que la Chambre n'indemnise pas les présidents de ses comités, dont la charge de travail n'est pas moins astreignante. La Chambre fait d'ailleurs exception au Canada en ne rémunérant pas les présidents alors qu'elle indemnise les secrétaires parlementaires. Exception faite de l'Île-du-Prince-Édouard, du Nouveau-Brunswick et du Yukon, toutes les assemblées législatives provinciales et territoriales rémunèrent sous différentes formes les présidents de leurs comités, comme le font aussi à l'étranger l'Australie et la Nouvelle-Zélande.

Plusieurs juridictions — le Québec, l'Ontario, le Manitoba, Terre-Neuve et les Territoires du Nord-Ouest — rémunèrent de même les vice-présidents. Cette pratique a été adoptée en reconnaissance du fait qu'il s'agit normalement de députés d'opposition, dans le but de favoriser au sein des comités la collaboration entre les membres gouvernementaux et ceux de l'opposition.

La rémunération des présidents de comités présenterait un autre important avantage. Elle éliminerait en effet l'une des raisons motivant le roulement bisannuel des secrétaires parlementaires, à savoir la distribution de la rémunération touchée par ces derniers entre le plus grand nombre possible de députés ministériels. Comme on l'a noté précédemment, l'introduction de cette réforme permettrait en retour de freiner le roulement des présidents, pratique qui nuit fortement au dynamisme et à l'influence des comités.

L'indemnisation des présidents pourrait prendre trois formes : un supplément de rémunération, une augmentation du budget rattaché à leur fonction ou l'une et l'autre de ces formes. Dans le deuxième cas, les présidents pourraient engager du personnel supplémentaire pour s'acquitter plus efficacement de leurs tâches et consacrer plus d'énergie à leurs autres devoirs parlementaires ou à leurs électeurs. Rappelons que les secrétaires parlementaires, le président de

la Chambre et les titulaires d'autres fonctions[7] reçoivent les deux formes de rémunération.

La proposition générique soumise aux députés — « Les présidents devraient-il recevoir un supplément de rémunération ? » — a emporté l'adhésion de la majorité d'entre eux.

Tableau 6
Un supplément de rémunération pour les présidents ?

	Total	Libéral	Alliance	BQ	NPD	PC	Indépendant
Oui	57	31	11	9	6	0	0
Non	14	5	3	3	2	0	1

Plusieurs députés gouvernementaux ont ajouté des commentaires à leur réponse positive : « Ils devraient obtenir la même rémunération que les secrétaires parlementaires »; « Cette rémunération devrait varier selon leur charge de travail, y compris celle de leurs adjoints »; « Étant moi-même président, je sais que la fonction exige une grande somme de travail. Cela vaut sans aucun doute une rémunération. » Certains sont allés plus loin : « Les présidents travaillent plus fort que les secrétaires parlementaires, et leur rémunération devrait donc être supérieure. »

Même si tous les comités sont en fait présidés par des députés gouvernementaux, ceux de l'opposition ont exprimé un avis semblable : « Il faut rémunérer selon le surcroît de travail exigé »; « Le travail de comité demande de longues heures de préparation. » Évidemment, les députés d'opposition n'ont pas lié la question à la rémunération des secrétaires parlementaires.

Parmi ceux qui ont répondu « non », les avis divergent grandement. Selon un membre gouvernemental : « Les présidents ont la charge d'un seul comité alors que la plupart des autres députés participent à deux comités ou plus[8]. » D'autres ont rattaché la question au sujet plus vaste de la rémunération, un député gouvernemental affirmant qu'elle devrait être « traitée à la lumière de la rémunération globale des députés ». Et selon un député allianciste : « Il faut l'établir en fonction de la permanence seulement et avec l'approbation des deux tiers du comité. »

Deux des questions suivantes portaient sur la forme de rémunération : « Supplément de rémunération ? Augmentation du budget accordé à leur bureau ? » Malgré le fait qu'il y ait eu deux questions, les députés les ont abordées comme une question combinée, répondant la même chose à l'une et à

l'autre, ce qui explique l'absence de tableau. Leurs commentaires étaient toutefois fort intéressants.

À deux exceptions près, soit un député gouvernemental et un autre de l'opposition, tous les répondants se sont prononcés en faveur des deux formes de rémunération. « Les deux sont méritées », considère un membre du gouvernement, un autre affirmant « qu'il y a un surcroît de travail, il devrait donc y avoir un supplément de rémunération ainsi qu'une indemnisation prévue au budget de fonctionnement des députés présidant un comité et ayant besoin de personnel supplémentaire ». Même son de cloche chez les députés des trois partis d'opposition : « Les deux formes »; « Il faut à la fois un supplément de rémunération et une augmentation du budget du bureau. »

Parmi les rares commentaires de ceux qui ont répondu « oui » à une question et « non » à l'autre, un député d'opposition a dit appuyer « uniquement un supplément de rémunération », tandis qu'un député gouvernemental faisait valoir que « le principal besoin des présidents de comités réside dans un supplément de ressources ».

Issu du gouvernement, un seul député a suggéré un ordre de grandeur : « Il faut une augmentation de 25 p. 100.» Un député allianciste a proposé « une augmentation, mais très légère ».

Comment mettre en œuvre ce changement ?

Il faudrait que la direction de tous les partis s'entendre sur l'une ou l'autre forme de rémunération. Le Conseil économique interne pourrait, de son propre chef, accorder une augmentation du budget du bureau, mais il faudrait une modification à la Loi sur le Parlement canadien pour attribuer un supplément de rémunération.

Question n° 3 : Les présidents de certains comités devraient-ils être des députés d'opposition ?

Bon nombre d'assemblées législatives accordent la présidence de certains comités aux partis d'opposition. Il s'agit en l'occurrence d'une pratique visant à favoriser au sein de l'assemblée un climat plus propice à la coopération. C'est précisément pour cette raison que Westminster a adopté cet usage en 1974. L'Allemagne, la France et la plupart des parlements européens accordent aussi aux partis d'opposition la présidence de certaines commissions, à peu près au prorata de leur représentation parlementaire. Au Québec, le gouvernement et les partis d'opposition ont conclu en 1984 une entente répartissant la présidence des dix

commissions parlementaires à raison de six pour la majorité contre quatre pour l'opposition. Le Sénat du Canada a fait de même en allouant certains postes à l'opposition. Tous les parlements qui procèdent ainsi ont constaté une amélioration de leur fonctionnement.

Certes, le parti au pouvoir doit se montrer prudent et établir une procédure qui lui permettra de conserver la présidence de comités particulièrement importants ou stratégiques. L'Assemblée nationale du Québec a arrêté à cette fin une formule rigoureuse : le gouvernement choisit les deux premières commissions, l'opposition la suivante, et ainsi de suite jusqu'à l'attribution des dix présidences. Ce système repose sur une procédure mutuellement acceptée et permet une certaine souplesse lorsque les priorités politiques viennent à changer.

Au parlement fédéral, le seul comité permanent de la Chambre des communes qui soit présidé par un député d'opposition est celui des Comptes publics, selon une formule empruntée il y a longtemps déjà au parlement britannique. Par ailleurs, l'un des coprésidents du comité mixte sur les Règlements, de création récente, est également issu des rangs de l'opposition.

Au cours des dernières cinquante années, l'opposition officielle n'a été invitée à présider plusieurs comités permanents qu'une seule fois, en 1972, alors que les Libéraux formaient un gouvernement minoritaire. Le Parti conservateur avait refusé, craignant que cette offre ne vise à renforcer la position du gouvernement aux comités permanents (le président d'un comité ne votant qu'en cas d'égalité, la nomination d'un président issu de l'opposition aurait en effet donné au gouvernement deux votes supplémentaires). Mais un député conservateur, Jack Horner, a fait fi de la consigne de son parti, acceptant la présidence de la Commission des transports et s'acquittant semble-t-il avec talent et impartialité de ses obligations.

De fait, les parlements qui permettent à des députés d'opposition de présider certains de leurs comités ou commissions ont constaté que ceux-ci se montrent généralement à la hauteur de leur fonction. Ce qui n'a rien d'étonnant car un président issu d'un parti d'opposition se sait en situation minoritaire et se voit obligé, puisqu'il ne peut compter sur les siens pour gagner un vote sur une question controversée, de créer un climat propice à la collaboration s'il veut accomplir quoi que ce soit.

Comme l'adoption de cette pratique réduirait le nombre de postes de président réservés aux députés ministériels, on peut anticiper une certaine résistance chez les élus de la majorité. En incitant leurs membres à trouver un terrain d'entente, l'influence favorable que pourraient avoir les présidents issus des banquettes de l'opposition sur les délibérations et les rapports des comités représenterait toutefois un élément de compensation. Par le passé, l'usage en comité con-

sistait à chercher un consensus aussi large que possible, tout en veillant à joindre dans les sections appropriées du rapport une description des arguments et jugements n'ayant pas fait l'unanimité. Cet usage donne plus de crédibilité aux rapports en établissant les points d'entente et de mésentente entre les membres. Par contraste, lorsqu'un rapport contient un avis dissident — ce qui est plus courant de nos jours —, seuls les points controversés sont mis en évidence. On peut y voir une manière d'obtenir des avantages électoraux, mais il reste que cela réduit l'influence du rapport sur le gouvernement.

Depuis quelques années, les rapports des comités contiennent de plus en plus souvent des avis minoritaires. Manifestement, la décision ayant à l'origine permis de joindre un ou des rapports dissidents à un rapport de comité n'a fait qu'encourager cette tendance. Par conséquent, les députés de la majorité hésitent toujours à travailler dans l'optique d'un consensus, de peur qu'après avoir modifié leurs positions afin de composer avec celles des autres partis, ils finissent de toute manière par devoir accepter un rapport minoritaire. De leur côté, les députés d'opposition soutiennent que faire des compromis pour dégager un consensus n'est justifiable que dans la mesure où le gouvernement tient sérieusement compte du rapport qui s'ensuit, ce qu'il fait trop rarement à leur avis.

Il est clair que les rapports adoptés par consensus ont plus de poids aux yeux du gouvernement et — sans doute plus important encore — de l'opinion publique, qui croirait sinon que les députés sont incapables de travailler ensemble. En somme, les opinions minoritaires ont pour effet de limiter la portée des rapports et d'affaiblir la contribution des comités à l'élaboration des politiques de même que leur influence sur l'opinion publique. Enfin, si le climat était plus coopératif, les travaux des comités seraient sans doute plus satisfaisants et productifs, ce qui améliorerait d'autant l'image publique de la Chambre des communes.

Pour connaître le point de vue des députés sur cet aspect, le questionnaire leur demandait : « Seriez-vous favorable à ce que la présidence de certains comités revienne aux partis d'opposition si cela produisait à la Chambre une atmosphère plus propice à la collaboration ? » Bien entendu, les députés d'op-

Tableau 7
Les députés d'opposition devraient-ils présider certains comités ?

	Total	Libéral	Alliance	BQ	NPD	PC	Indépendant
Oui	**54**	20	14	11	8	0	1
Non	**17**	15	1	1	0	0	0

position ont approuvé presque unanimement cette proposition, mais une majorité des députés gouvernementaux l'a également soutenue.

Plusieurs des membres gouvernementaux favorables à cette mesure ont expliqué leur point de vue : « Pourvu qu'on respecte les deux principes de la représentation à la Chambre et de l'ancienneté des députés »; « Au plus, le tiers des comités devraient être présidés par l'opposition, le quart au minimum. »; « Oui, comme au Québec »

Tous les députés d'opposition ont insisté sur l'importance de choisir les présidents selon « leurs capacités et leur rendement, non pour leur position au sein du parti », ajoutant en substance qu'ils doivent être « compétents, indépendants et impartiaux ».

Selon l'unique commentaire d'un député gouvernemental ayant répondu « non », l'opposition devrait se limiter à présider « le Comité des comptes publics, comme c'est déjà le cas ».

Comment mettre en œuvre ce changement ?

Si la direction du parti au pouvoir décidait que la Chambre fonctionnerait mieux en confiant la présidence de certains comités à des députés d'opposition, il faudrait que le ou les partis d'opposition concernés se montrent prêts à collaborer. Le cas échéant, les choses pourraient se faire plus ou moins officieusement par le biais de négociations entre les leaders parlementaires, comme c'est le cas au Sénat. Il serait toutefois souhaitable de s'entendre sur les règles de base stipulées dans le Règlement si cette pratique devenait officielle.

Tous les partis ont aussi répondu très favorablement à la sous-question suivante: « Seriez-vous disposé à travailler davantage pour produire des rapports consensuels si ces rapports avaient une plus grande influence sur les politiques du gouvernement ? »

Certains députés gouvernementaux ont manifesté leur enthousiasme : « Oui, absolument ! » Mais une certaine hésitation s'est manifestée des deux côtés. « Oui,

Tableau 8
Disposé à travailler davantage pour des rapports consensuels ?

	Total	Libéral	Alliance	BQ	NPD	PC	Indépendant
Oui	59	28	12	10	8	0	1
Non	12	8	2	2	0	0	0

mais à condition que de tels rapports aient une réelle influence », affirme un partisan de cette mesure, un autre renchérissant comme suit : « Je m'efforce déjà de produire des rapports unanimes. La notion d'influence est purement politique. » Voici la réponse presque identique d'un député gouvernemental ayant répondu « non » : « Je travaille très fort pour produire des rapports consensuels. C'est mon devoir, quel que soit l'usage qu'en fait le gouvernement. »

Favorables à cette idée, certains députés d'opposition se sont tout de même montrés sceptiques : « Comment mettre cela en application ? »; « Est-il réaliste de croire que les rapports des comités puissent véritablement influencer le gouvernement ? »

Question n° 4 : Devrait-on saisir les comités des avant-projets de loi et des Livres verts ?

La Chambre des communes britannique a dernièrement renvoyé plusieurs avant-projets de loi à des comités avant qu'ils ne reçoivent l'aval du cabinet, de manière à voir si cette mesure inédite pouvait améliorer les lois et renforcer le rôle des députés. En Australie, la Chambre des représentants a également adopté un usage semblable en vue des mêmes objectifs. Cette expérience, qu'on pourrait qualifier d'étude préliminaire, repose sur l'hypothèse que les députés se sentiront moins tenus par la discipline de parti si le projet de loi qu'ils étudient est sous forme d'ébauche et n'a pas reçu le sceau ministériel. S'il s'ensuit que les députés gouvernementaux n'ont pas à défendre un projet de loi, ceux de l'opposition n'auront alors aucune cible à attaquer.

Dans la mesure où le gouvernement recherche vraiment l'avis des comités, on privilégierait ainsi une dynamique entièrement différente. En incitant réellement les députés à exercer leur jugement sur les avant-projets de loi et les possibilités d'action énoncées dans les Livres verts, on pourrait améliorer la perception qu'ils ont de leur rôle et le respect mutuel entre députés de tous les partis. Le gouvernement y trouverait également son compte en obtenant d'un groupe de députés représentant différents partis et régions une évaluation du concept et des propositions contenus dans l'avant-projet de loi, avant de lui donner sa forme définitive et de le déposer officiellement à la Chambre.

À ce jour, le gouvernement britannique a soumis au Parlement sept avant-projets de loi portant sur un éventail de sujets : marchés et services financiers, normes des produits alimentaires, liberté d'information, partenariats à responsabilité limitée, administrations locales, partage des pensions en cas de divorce et

chemins de fer. Selon le dernier discours du Trône, trois autres le seront bientôt. Les sept avant-projets ont chacun fait l'objet d'un rapport du comité auquel on les avait confiés. Après examen au Cabinet, les textes législatifs correspondants — parfois modifiés au vu de l'étude préliminaire — ont été soumis au Parlement et certains sont maintenant à l'étude selon la procédure normale. Il reste au Comité pour la modernisation à terminer l'évaluation de cette expérience, d'ores et déjà bien accueillie par les députés. Et bien que le gouvernement britannique continue à déposer des Livres verts annonçant les propositions législatives à venir, les députés semblent préférer recevoir le texte complet d'une proposition de loi.

Le gouvernement canadien avait l'habitude de préparer des Livres verts pour alimenter le débat public sur d'importantes questions politiques. Une pratique dont les avantages ont été particulièrement manifestes en 1975, quand le gouvernement a demandé à un groupe d'experts de produire un Livre vert sur la politique d'immigration, jugée inopérante de l'avis général. Après discussion au conseil des ministres, on avait décidé d'en saisir un comité mixte spécial, dans l'espoir que les parlementaires de tous les partis et régions puissent formuler des recommandations qui seraient soutenues dans tout le pays. Rappelons au passage qu'il s'agissait d'un des premiers comités à faire la tournée du Canada. Dès que les députés d'opposition ont compris que le gouvernement ne cherchait pas à faire valider une politique prédéfinie — ce qui a nécessité un certain temps —, le comité a mené ses travaux en toute impartialité. À preuve, quand la Chambre fut appelée à voter, aucun des quelque 300 votes n'a été exprimé selon un clivage partisan. Bon nombre des députés ayant participé aux travaux du comité ont estimé qu'il s'agissait de leur meilleure expérience parlementaire. Fruit d'un consensus mûrement réfléchi, ce rapport allait profondément influer sur le texte de loi que le gouvernement déposa au Parlement. Malheureusement, ce fut le dernier Livre vert renvoyé par le gouvernement canadien à un comité parlementaire.

Sous le gouvernement de Bob Rae, alors Premier ministre de l'Ontario, l'assemblée législative de cette province avait constitué dans le même esprit un comité spécial chargé de rédiger un projet de loi sur le permis de conduire des jeunes. Son texte, qui reçut un accueil unanime, allait concrétiser la notion de permis de conduire gradué. Sitôt déposé, le projet de loi fut rapidement adopté par l'assemblée provinciale.

Une formule comparable, très rarement utilisée à la Chambre, consiste à donner à un comité le mandat de rédiger un projet de loi. Il y a quelques années, le comité de la Procédure et des Affaires de la Chambre fut ainsi appelé à rédiger un texte de loi redéfinissant les limites des circonscriptions électorales, et exécuta son mandat avec brio. Mais le rapport fut achevé trop tard pour faire adopter ses recommandations avant l'élection de 1997.

Plus récemment, on a adopté en 1997 une motion de l'opposition sur la conduite en état d'ébriété invitant le gouvernement à soumettre une motion chargeant le comité de la Justice de rédiger une loi, ce qui fut fait. Le rapport consensuel du comité comprenait un projet de loi que le ministre de la Justice accepta. Résultat : à partir de la présentation en Chambre du projet de loi C-82, il n'a fallu que sept jours pour passer de la première lecture au vote final en troisième lecture. Les membres du comité ont pu se féliciter du rôle qu'ils avaient joué, et l'expérience a favorisé dans ses rangs des relations plus harmonieuses entre les partis.

Cet usage de la Chambre des communes qui permet de renvoyer en comité des avant-projets de loi et des Livres verts pour en faire une étude préliminaire doit-être distingué de l'article 73 (1) du Règlement, qui permet le renvoi en comité d'un projet de loi après la première lecture. Quand cet article a été adopté en 1994, on avait affirmé qu'il permettrait aux députés de modifier les principes mêmes d'un projet de loi et non seulement ses détails. Or, les rares fois où l'on a ainsi confié un projet de loi à un comité, aucun amendement décisif ne lui a été apporté. Il semble donc que les députés ministériels se sentent obligés de défendre une mesure législative ayant reçu l'aval du cabinet, tandis que les partis d'opposition déplorent que le Règlement restreigne aussi sévèrement les débats à la Chambre.

On doit reconnaître que les dossiers pour lesquels un gouvernement accepterait de solliciter l'avis d'un comité avant que le cabinet ne se soit prononcé sur un texte définitif sont plutôt rares. Il doit s'agir d'une question neutre n'ayant encore suscité aucune position tranchée ou antagoniste parmi les partis. En outre, les recommandations du comité ne doivent pas entraîner de dépenses importantes. Enfin, il faudrait persuader le gouvernement que l'expérience serait bien accueillie et prise au sérieux par les députés de tous les partis.

Les occasions données aux comités d'influencer les décisions se sont faites de plus en plus rares à mesure que la capacité du pouvoir exécutif d'établir l'opinion des parties prenantes et du grand public s'est accrue. Un gouvernement pourrait contrer cette tendance et renforcer le rôle des députés si ses ministres renvoyaient en comité certains projets de loi ou s'il ressuscitait la formule des Livres verts et les soumettait aux comités. Il signalerait de la sorte l'intérêt qu'il porte au jugement des députés de tous les partis et régions. Cela ne nécessiterait pas de modification au Règlement. Cette formule à faible risque présente plusieurs avantages potentiels. Si le comité approuve un texte ou un projet de loi, ou s'il y propose des modifications largement acceptées par le gouvernement, le vote pourrait s'effectuer rapidement après le dépôt officiel. Et si le comité propose d'importantes modifications, le gouvernement aurait

alors tout intérêt à reconsidérer la question. Il aurait aussi le loisir d'adopter les seuls éléments convaincants d'un rapport de comité sur un Livre vert, comme ce fut le cas en 1975. Dans l'un et l'autre cas, les députés ayant participé au processus se sentiraient récompensés et les relations entre partis se seraient améliorées au sein du comité.

Une fois ce contexte établi, on a posé aux députés la question suivante : « Aimeriez-vous avoir la possibilité de siéger à un comité qui serait appelé à faire rapport sur un avant-projet de loi ou un Livre vert et dont les membres de tous les partis devraient exercer un jugement personnel ? » Leur appui a été quasi unanime.

Tableau 9
Les comités devraient-ils faire rapport sur les avant-projets de loi et Livres verts ?

	Total	Libéral	Alliance	BQ	NPD	PC	Indépendant
Oui	69	35	13	12	8	0	1
Non	2	1	1	0	0	0	0

L'enthousiasme était partout manifeste. Voici quelques commentaires de députés gouvernementaux : « Absolument. Les comités joueraient ainsi un rôle vraiment utile »; « Les députés pourraient enfin jouer un rôle important comme individus plutôt que relais d'un parti »; « Ce serait formidable ! ». L'un d'entre eux a précisé que cela présenterait aussi l'avantage d'assurer en Chambre un débat en deuxième lecture sur le texte définitif.

Les députés de l'opposition ont aussi reconnu l'intérêt d'une telle participation : « Ce serait d'autant plus intéressant que les députés s'impliqueraient au début du processus, lorsqu'il est plus facile de modifier un projet de loi »; « Il faudrait le faire le plus tôt possible, avant que la position du gouvernement ne se durcisse ».

Sous la question générale, on a aussi posé cette question subsidiaire : « Pensez-vous qu'une formule de ce genre pourrait améliorer les relations au sein d'un comité ? » Les réponses ont été largement positives.

« Il y aurait une plus grande collégialité parmi les membres travaillant ensemble sans la pression de la discipline de parti », a observé un député gouvernemental. « Sans aucun doute », a simplement noté un autre. Un troisième a écrit : « Chose certaine, cela n'empirerait pas les choses. » Propos d'un député d'opposition : « Plus les députés pourront dire leur mot, mieux les relations au sein du comité s'en porteront. »

Tableau 10
Améliorerait-on les relations au sein des comités ?

	Total	Libéral	Alliance	BQ	NPD	PC	Indépendant
Oui	**63**	31	12	11	8	0	1
Non	**5**	3	1	1	0	0	0

L'unique commentaire d'un député ayant répondu « non » concernait l'importance de la fonction de président : « Pas nécessairement. Certains comités fonctionnent déjà très bien, et ils ont tous en commun d'avoir un président compétent et respecté. »

Comment mettre en œuvre ce changement ?

L'autorité permettant de renvoyer aux comités les avant-projets de loi et les Livres verts existe déjà. Pour faire l'expérience de cette formule, le leader parlementaire n'aurait besoin d'aucune autre autorisation que celle du gouvernement au pouvoir.

Conclusion

Les réponses au questionnaire témoignent d'un profond désir de changement parmi un grand nombre de députés de tous les partis, qui considèrent avoir été élus pour jouer un rôle plus important que celui qui leur est dévolu dans le système actuel. Certains jugent même troublante, voire gênante, la faiblesse de leur influence.

Ce document a rendu compte de quelques changements modestes et graduels en matière de pratiques et de procédure qui ont été adoptés par d'autres Parlements du Commonwealth et des provinces canadiennes, et qui pourraient constituer des solutions à des problèmes analogues à la Chambre des communes. Même si, en théorie, les députés ont le pouvoir de se regrouper pour exiger des réformes substantielles, voire radicales, ils apprennent vite que les partis récompensent rarement l'autonomie d'action, surtout si elle implique une collaboration avec les partis rivaux. Ils découvrent aussi que les chefs de partis élus en congrès ou par scrutin se trouvent essentiellement hors de portée des membres de leur caucus. Pour que des réformes soient engagées, le Premier ministre et, dans une moindre mesure, les autres chefs de parti devront reconnaître que le Parlement bénéficierait d'une participation accrue des députés et s'entendre sur les changements à apporter.

Certes, le fait d'élargir le rôle des comités risque de prolonger le délai nécessaire à l'adoption des lois, mais le gouvernement pourrait tirer profit de ce

changement. On obtiendrait en fait plusieurs avantages en saisissant les comités permanents avant que le Cabinet n'appose son sceau sur un texte de loi. Les audiences de comités permettraient d'évaluer dans différentes régions du pays l'intérêt des recommandations des conseillers gouvernementaux. Cette ouverture contribuerait sans doute à réduire la polarisation régionale encore illustrée par la dernière élection fédérale, tout en renforçant l'adhésion de la population aux lois votées par le gouvernement. Les groupes de pression et organisations non gouvernementales exposeraient publiquement leurs points de vue, ce qui favoriserait la transparence du Parlement. Dans la mesure où le gouvernement aura vraiment puisé aux rapports consensuels, on pourrait en fin de compte accélérer l'adoption des lois à la Chambre.

C'est en fait d'un changement progressif de culture politique dont nous avons besoin. La spécialisation des députés et la continuité de leur travail devraient ainsi favoriser l'efficacité des comités. Et si le gouvernement accepte d'accorder plus de valeur à la contribution de comités plus productifs, la collaboration entre les partis pourrait s'améliorer à mesure que s'atténuerait le climat de confrontation. À terme, c'est l'image publique du Parlement qui s'en trouverait rehaussée.

Les réformes proposées nécessitent rarement d'importants changements au Règlement, de sorte qu'elles pourraient être mises à l'essai et expérimentées avec souplesse. Certaines exigeraient de prolonger le cycle d'élaboration des lois, à l'exemple de ce que fait, de longue date, le Parlement britannique. Aucune ne nécessiterait de profonds changements au fonctionnement de la Chambre des communes — ce qui déplaira aux partisans d'une réforme fondamentale —, mais toutes contribueraient à rétablir un juste équilibre. Elles favoriseraient aussi une participation plus significative des députés à l'examen des lois et des estimations budgétaires, tout en préservant l'essentiel du système parlementaire de notre gouvernement.

Annexe A : Le processus de consultation

Début mai 2000, une série de notes d'information décrivant les réformes présentées dans ce document a été envoyée à tous les députés de la Chambre des communes, à l'exception des ministres du Cabinet et des chefs de partis. Pour obtenir leur réaction, les députés ont ensuite été invités à une réunion tenue sur la Colline parlementaire, puis à répondre par écrit à un questionnaire.

La réunion du 10 mai fut lancée avec un panel de cinq députés, un de chacun des partis. En tout, 34 députés y ont assisté (18 libéraux, 4 alliancistes, 9 bloquistes, 1 néo-démocrate et 1 conservateur) et 20 d'entre eux y ont pris la parole. Cette participation était d'autant plus impressionnante que se tenaient le même soir au moins 12 autres événements auxquels on avait invité les députés. En outre, l'Alliance canadienne était alors en fin de course au leadership et le congrès du Parti conservateur s'ouvrait le lendemain matin dans la ville de Québec.

Le questionnaire a été rempli par 71 des quelque 250 députés auquel on l'avait envoyé. Soit un taux de participation des plus satisfaisant si on tient compte du fait que le questionnaire s'accompagnait d'une longue série de notes d'information et qu'il a pu, parmi elles, échapper aux répondants, que bon nombre de députés hésitent généralement à remplir ce genre de documents, et que c'était une période fort chargée pour eux puisque la Chambre siégeait alors de longues heures. Notons aussi que le total des réponses est parfois légèrement inférieur à 71 parce que certains répondants n'ont pas répondu à toutes les questions.

D'après le nombre total des députés ayant reçu le questionnaire, le taux de réponse selon les différents partis se répartit comme suit :

Tableau A-1
Taux de réponse selon les partis

	Libéral	Alliance	BQ	NPD	PC	Indépendant
Nombre de répondants	36	14	12	8	0	1
Taux de réponse	31%	27%	27%	40%	0%	25%

Une forte proportion des réponses provient de députés ayant rempli au moins deux mandats électoraux et dont le jugement repose par conséquent sur une longue expérience parlementaire. Les résultats globaux se lisent comme suit :

Tableau A-2
Réponses selon le nombre de mandats électoraux des répondants

6 mandats	5 mandats	3 mandats	2 mandats	1 mandat
2	2	12	35	20

La répartition selon les partis s'établit comme suit :

Tableau A-3
Nombre de réponses selon les partis et le nombre des mandats

	Libéral	Alliance	BQ	NPD	PC	Indépendant
6 mandats				2		
5 mandats				2		
3 mandats	10	1	1			
2 mandats	17	10	7			1
1 mandat	9	3	4	4		

La première élection de l'Alliance canadienne et du Bloc québécois remontant à 1993 seulement, aucun de leurs députés n'avait — sauf quelques exceptions — rempli plus de deux mandats électoraux au moment de répondre au questionnaire. Bon nombre de libéraux ont aussi été élus une première fois en 1993. Mais parmi les libéraux ayant répondu au questionnaire, beaucoup avaient déjà présidé un comité et/ou agi comme secrétaire parlementaire. Au total, 72 p. 100 des réponses provenaient de députés comptant au moins sept années d'expérience en Chambre.

Annexe B : Le roulement au sein des comités parlementaires

Roulement des présidents de comités

Comme l'indique le tableau B-1, il est très fréquent, i.e. dans une proportion de plus de 60 p. 100, que les présidents de comités soient remplacés tous les deux ans. Il est frappant que même entre deux sessions d'une même législature, alors que la composition de la députation reste inchangée, le taux de roulement soit généralement similaire. La seule réelle exception à cette pratique est intervenue pendant la 33e Législature, lorsque la majorité des présidents sont restés en poste pendant toute la durée de l'assemblée législative. On peut supposer que le Premier ministre Brian Mulroney, qui avait fortement soutenu les travaux de la Commission McGrath, se soit fait convaincre de conserver les mêmes présidents pour la seconde session. Il a néanmoins appuyé en bloc les changements consécutifs à l'élection de 1988.

Il y a eu et il y a toujours des exceptions. L'une des plus intéressantes s'est produite lorsque Don Blenkarn, le critique conservateur des questions financières sous le dernier gouvernement Trudeau (1980-1984), a été élu en 1984 président du Comité des finances pour se maintenir en poste jusqu'à ce qu'il quitte ses fonctions en 1990. Sous sa direction, le comité a considérablement étendu son influence, à tel point que le ministre des Finances Michael Wilson prévoyait un point sur le « comité Blenkarn » à chaque rencontre quotidienne avec ses adjoints. M. Blenkarn parvenait toujours à faire appuyer le plan de travail de son comité par l'opposition. Il semblait aussi comprendre jusqu'où il pouvait faire preuve d'indépendance sans susciter l'hostilité ministérielle.

De même, trois députés de la 36e Législature — Maurizio Bevilacqua, Charles Caccia et Bill Graham — ont conservé pendant de nombreuses années la présidence de leurs comités respectifs. Ces exemples restent toutefois des exceptions et chacune s'expliquent par des circonstances particulières.

Roulement des membres de comités

Le tableau B-2 (p. 41) montre que d'une session à l'autre, le roulement des membres de comités est aussi fort important. D'autant plus que pendant la durée d'une assemblée législative, les changements suscités par les élections en matière de représentation des partis ont nécessité de modifier la taille des comités et le nombre de postes réservés à chacun des partis. À l'exemple des présidents, il vaut de souligner que le roulement moyen dépasse ainsi les 70 p. 100.

Table B-1 : Roulement des présidents de comités

Session parlementaire	Années	Nombre de comités de la Chambre avec un président élu	Présidents réélus	Nouveaux présidents membres du comité la session précédente	Nouveaux présidents non membres du comité la session précédente
33e législature 1re session	1984-86	24[1]	—	—	—
33e législature 2e session	1986-88	28[2]	19	—	9
34e législature 1re session	1988	(A duré juste assez longtemps pour adopter l'Accord de libre-échange. Aucun comité constitué.)			
34e législature 2e session	1989-91	22	4	5	13
34e législature 3e session	1991-93	21	8	5	8
35e législature 1re session	1994-96	22[1]	—	—	—
35e législature 2e session	1996-97	21	6	3	12
36e législature 1re session	1997-99	20	6	2	12
36e législature 2e session	1999-2000	20	6	6	8

[1] Changement de gouvernement amène le remplacement de tous les présidents des comités.

[2] Cinq comités ont été constitués pendant le dernier mois de la première session. Ils faisaient partie de ceux qui furent réélus quelques mois plus tard.

Note: Plusieurs raisons expliquent l'impossibilité de faire des comparaisons et des calculs précis. D'abord, d'une session et d'une législature à l'autre, il arrive que le nombre, voire le secteur d'attribution des comités permanents viennent à changer. Deuxièmement, certains changements surviennent en cours de session. En troisième lieu, certaines données sont impossibles à obtenir. Ces données doivent tout de même être perçues comme représentatives d'une tendance.

L'examen de la composition individuelle des comités n'en révèle pas moins de fortes variations, certains faisant l'objet d'importants roulements, d'autres étant plutôt stables. En mars 1986, par exemple, le nouveau Comité des services à la consommation et aux entreprises a été mis sur pied avec sept membres. Six mois plus tard, au moment de reconstituer tous les comités, cinq d'entre eux ont été remplacés. Par comparaison, 10 des 14 membres du Comité permanent sur l'agriculture sont restés en poste lors de la reconstitution de l'automne 1991.

Pour compliquer encore l'analyse, les cinq partis n'affichent pas les mêmes constantes. Certains conservent les mêmes représentants à certains comités, sans doute parce qu'ils y sont efficaces, d'autres en changent régulièrement. Pour illustrer ce phénomène, les députés d'opposition du Comité des ressources humaines sont essentiellement restés les mêmes de 1997 à 2000. Mais durant la même période, ce comité a connu trois présidents issus de la majorité libérale et quatre de ses membres gouvernementaux sont restés moins d'un an en poste. Le nombre de sièges de chaque parti entraîne également des conséquences différentes. Ainsi, le NPD et le Parti conservateur ne comptaient avant la dernière élection qu'un seul membre à chacun des comités. Changer de représentant se traduit donc pour eux par un taux de roulement de 100 p. 100.

Table B-2 : Roulement des membres des comités

Session parlementaire	Années	Nombre de députés aux comités permanents	Nombre de députés qui sont restés à leur comité	Nombre de députés qui n'étaient pas au même comité la session précédente	Taux de roulement
33e législature 1re session	1984-86	351	—	—	
33e législature 1re session	Mars[1] 1986	240	(Certains comités ont eu jusqu'à 70% de remplacement)		
33e législature 2e session	1986-88	240	174	68[2]	28%
34e législature 1re session	1988	(A duré juste assez longtemps pour adopter l'Accord de libre-échange. Aucun comité constitué.)			
34e législature 2e session	1989-91	263[3]	40	223	84%
34e législature 3e session	1991-93	173[4]	69	104	60%
35e législature 1re session	1994-96	255	—	—	—
35e législature 2e session	1996-97	255	75	180	71%
36e législature 1re session	1997-99	331[5]	82	249	75%
36e législature 2e session	1999-2000	327	159	168	51%

[1] Structure des comités profondément remaniée. Quatre nouveaux comités, beaucoup moins de membres par comité.
[2] Roulement moindre, les comités ayant été constitués six mois plus tôt.
[3] Nombre de comités réduit de 28 à 22. Le nombre de membres par comité a augmenté.
[4] Structure des comités à nouveau remaniée par l'ajout de nouveaux comités législatifs permanents (non pris en compte).
[5] Augmentation principalement due au rajustement de la représentation des partis en 1997.
Note : Documenter avec précision les changements apportés à la compositon des comités est plus difficile parce que certains changements s'effectuent lorsque les comites sont reconstitués chaque automne. De plus, la pratique qui veut qu'on remplace un membre lorsqu'il s'absente d'Ottawa rend les choses encore plus difficiles.

Notes

1 Pour permettre d'évaluer l'importance à accorder aux réponses des députés, l'annexe A rend compte de leur présence et de la représentation des partis politiques à la réunion du 10 mai et précise le nombre, l'expérience et l'affiliation politique de ceux qui ont rempli le questionnaire.

2 Voir le tableau 2 de « Bridging Two Solitudes », un document de travail préparé par le Forum de politiques publiques, 2000.

3 Communications personnelles avec des représentants d'autres législatures.

4 Avant 1971, les premiers ministres utilisaient la fonction de secrétaire parlementaire comme banc d'essai pour des députés ministrables et comme reconnaissance pour les députés chevronnés. Ceux qui n'accédaient pas au Cabinet restaient généralement secrétaire parlementaire jusqu'à leur départ de la Chambre. Sauf dans quelques cas rares et sporadiques.

La décision prise par M. Trudeau en 1971 avait une très grande portée. Auparavant, c'était l'ancienneté qui déterminait surtout l'avancement au sein du parti au pouvoir, les députés gravissant un à un les échelons. Les exceptions ne faisaient que confirmer la règle. La décision de M. Trudeau a donc atténué cette règle de l'ancienneté, sauf pour la nomination des ministres. Malgré l'accent mis sur la stabilité lors de sa première législature, M. Mulroney a par la suite adopté une démarche analogue. Sous le gouvernement Chrétien, le roulement des secrétaires parlementaires a toujours été la norme.

5 Les comités des assemblées législatives des provinces canadiennes sont plus stables que ceux de la Chambre des communes. La plupart n'ont pas de secrétaire parlementaire. Cependant, même dans les assemblées provinciales ayant des secrétaires parlementaires (ou une fonction analogue) — notamment au Québec et en Ontario —, le roulement est moindre qu'à Ottawa. Facteur probable de stabilité : la rémunération supplémentaire versée aux présidents comme aux secrétaires.

6 Le roulement des secrétaires parlementaires limite aussi l'efficacité des titulaires du poste. Sauf s'ils ont déjà beaucoup d'expérience — et les députés sont souvent nommés au sein de ministères qui relèvent de leur compétence —, les ministres hésiteront à confier de grandes responsabilités à quelqu'un détenant un mandat de deux ans seulement. Si les secrétaires compétents restaient en fonction plus longtemps, les ministres débordés seraient normalement heureux de leur déléguer certaines tâches. Les secrétaires parlementaires seraient plus utiles au gouvernement et tireraient une plus grande satisfaction de leur fonction.

7 Ces autres titulaires sont le vice-président de la Chambre, le vice-président et le vice-président adjoint des comités pléniers.

8 Ce député soulève une question très préoccupante. Il est en effet difficile pour les députés de concentrer leurs efforts lorsqu'ils siègent à deux ou trois comités. D'où cette question : compte tenu du nombre de députés et de partis, ne serait-il pas avantageux de réduire le nombre de comités ? Cela réduirait les chevauchements entre comités et pourrait améliorer l'efficacité des sous-comités. Des comités élargis seraient en outre composés d'une variété de députés plus représentatifs des divers points de vue nationaux et résisteraient mieux aux pressions de groupes d'intérêts régionaux ou particuliers.

Personnel de recherche de l'IRPP
Hugh Segal (président)
Sarah Fortin
Paul Howe
Daniel Schwanen
France St-Hilaire
Carole Vincent

Vice-présidente, gestion
Suzanne Ostiguy McIntyre

Assistant à la recherche
Brian Fitzgerald

Graphisme et production
Schumacher Design

Impression
Imprimerie L'Empreinte

IRPP
1470, rue Peel, bureau 200
Montréal, Québec H3A 1T1
Téléphone : 514-985-2461
Télécopieur : 514-985-2559
Courriel : irpp@irpp.org
Site Web : www.irpp.org

Fondé en 1972, l'Institut de recherche en politiques publiques (IRPP) est un organisme canadien, indépendant et sans but lucratif.

L'IRPP cherche à améliorer les politiques publiques canadiennes en encourageant la recherche, en mettant de l'avant de nouvelles perspectives et en suscitant des débats qui contribueront au processus décisionnel en matière de politiques publiques et qui rehausseront la qualité des décisions que prennent les gouvernements, les citoyens, les institutions et les organismes canadiens.

L'indépendance de l'IRPP est assurée par un fonds de dotation, auquel ont souscrit le gouvernement fédéral, les gouvernements provinciaux et le secteur privé.

••••••

Founded in 1972, the Institute for Research on Public Policy is an independent, national, nonprofit organization.

IRPP seeks to improve public policy in Canada by generating research, providing insight and sparking debate that will contribute to the public policy decision-making process and strengthen the quality of the public policy decisions made by Canadian governments, citizens, institutions and organizations.

IRPP's independence is assured by an endowment fund, to which federal and provincial governments and the private sector have contributed.